RAPPORT DE RECHERCHE

HISTOIRE DU PROGRAMME D'AIDE À LA REMISE EN ÉTAT DES LOGEMENTS (PAREL) DU CANADA

SCHL CMHC

AU COEUR DE L'HABITATION
Canada

SCHL—AU CŒUR DE L'HABITATION

La Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) est l'organisme fédéral responsable de l'habitation. Elle aide les Canadiens à avoir accès à un vaste choix de logements de qualité, à prix abordable.

Le Programme d'assurance prêt hypothécaire de la SCHL a aidé de nombreux Canadiens à réaliser leur rêve de posséder une maison. La SCHL offre une aide financière pour que les Canadiens les plus démunis puissent se procurer un logement convenable, à prix abordable. Par l'entremise de ses activités de recherche, la SCHL stimule l'innovation dans les domaines suivants : conception des habitations, technologie du bâtiment, urbanisme, options de logement et financement. La SCHL s'associe également avec le secteur de l'habitation et les autres membres d'Équipe Canada afin de vendre les produits et le savoir-faire canadiens sur les marchés étrangers et, ainsi, de créer des emplois ici-même, au pays.

La SCHL offre aux consommateurs et aux membres du secteur de l'habitation une vaste gamme de produits d'information susceptibles de les aider à prendre des décisions éclairées concernant leurs achats ou leurs affaires. Avec la plus vaste gamme d'information sur l'habitation et les logements au Canada, la SCHL est le plus important diffuseur d'information sur l'habitation au pays.

Par ses activités, la SCHL contribue à l'amélioration de la qualité de vie des Canadiens, dans toutes les collectivités du pays. Elle les aide à vivre dans des maisons sûres à tout point de vue. Elle est vraiment « au cœur de l'habitation ».

Les Canadiens peuvent se procurer l'information diffusée par la SCHL dans différents points de vente et dans ses bureaux régionaux.

Vous pouvez aussi communiquer avec nous par téléphone : 1 800 668-2642
(à l'extérieur du Canada : (613) 748-2003)
ou par télécopieur : 1 800 245-9274
(à l'extérieur du Canada : (613) 748-2016)

Pour nous joindre en direct, visitez notre page d'accueil à l'adresse suivante : www.cmhc-schl.gc.ca

La Société canadienne d'hypothèques et de logement souscrit à la politique du gouvernement fédéral sur l'accès des personnes handicapées à l'information. Si vous désirez obtenir la présente publication sur des supports de substitution, composez le 1 800 668-2642.

Histoire du Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) du Canada

Préparé
par
Dale Falkenhagen
pour la
Société canadienne d'hypothèques et de logement

Décembre 2001

Issued also in English under the title: ***The History of Canada's Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP).***

Le Canada n'a pas encore atteint le point, et nous espérons qu'il ne l'atteindra jamais, où les études sur la restauration et la remise en état seront jugées superflues, étant donné que les progrès réalisés sur le plan économique et social sont continus. Les réalisations d'une génération servent de tremplin à la prochaine.

Extrait d'une lettre adressée au très honorable William Lyon McKenzie King, premier ministre du Canada, par F. Cyril James, président du Comité consultatif de restauration, Ottawa, le 24 septembre 1943.

À propos de l'auteur

J. D. (Dale) Falkenhagen est un expert des politiques et des programmes de logement du Canada. Il a travaillé pour la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) à la conception, à l'application et à l'administration des programmes de logement social pendant près de 25 ans.

Depuis sa retraite de la SCHL, en 1997, M. Falkenhagen a continué de travailler sur des questions liées au logement à titre de professionnel et de bénévole.

Table des matières

Liste des figures i
Sommaire iii
Résumé xi
Glossaire xiii
Avant-propos xvii
Remerciements xix

Partie I - L'évolution du PAREL 1

1. Les fondements du PAREL : la période antérieure à 1973 3
2. Amélioration des logements inférieurs aux normes : 1973-1985 27
3. Ciblage des besoins impérieux : 1986-2000 55

Partie II - Éléments clés et réalisations 85

4. Besoins en matière de rénovation résidentielle 87
5. Conception du programme 107
6. Gestion du programme 125
7. Réalisations du PAREL 145
8. Épilogue 167

Partie III - Annexes 171

A. Application du programme 173
B. Admissibilité et avantages 183
C. Variations de programme provinciales et partage des coûts f.-p.-t. 205
D. Publications et rapports de recherche disponibles 213
E. Bibliographie 225

Liste des figures

Chapitre 2

1. Cadre de conception du PAREL - 1974
2. Logements/lits engagés par volet du PAREL, 1974-1985
3. Engagements du PAREL urbain et rural, 1974-1985

Chapitre 3

4. Objectifs du PAREL postérieur à 1986
5. Affectations du programme de rénovation fédéral postérieur à 1993
6. Parties actives provinciales et territoriales pour les programmes de rénovation
7. Logements/lits engagés par volet du PAREL postérieur à 1985

Chapitre 4

8. Logements occupés et partie ayant besoin de réparations majeures, 1941-1996
9. Logements ayant besoin de réparations majeures, 1941-1996
10. Condition du stock de logements canadien, selon l'ERMEM et le Recensement du Canada
11. Logements contenant plus d'une personne par pièce, exprimé en pourcentage du stock total de logements, 1951-1980
12. Logements ayant besoin de réparations majeures et occupés par des ménages qui éprouvent des besoins impérieux - 1991 et 1996
13. Distribution et incidence des besoins de réparations majeures selon l'âge des logements - Canada 1996
14. Prévision des besoins de réparations majeures (2001, 2006, 2011)

Chapitre 5

15. Plafonds de valeur des maisons - 1995-2000
16. Comparaison des calculs des remises de prêt, 1974, 1985, 1995 - PAREL pour propriétaire-occupant

Chapitre 6

17. Coûts d'application du PAREL
18. Situation des prêts PAREL administrés, 1998, 1999, 2000

Chapitre 7

19. Logements/lits aidés par volet du PAREL, 1974-1999

20. Réparations courantes du PAREL pour propriétaire-occupant (PO) et dans les réserves (R)
21. Besoins de réparations majeures, avec et sans le PAREL
22. Pourcentage de ménages disposant de revenus annuels égaux ou inférieurs à 20 000 $ - PAREL pour propriétaire-occupant, pour les personnes handicapées et dans les réserves - de 1995 à 1998-1999
23. Comparaison du nombre de logements ayant besoin de réparations majeures avec le nombre de logements occupés par des ménages éprouvant des besoins impérieux rapporté dans les recensements de 1991 et de 1996 et par les engagements PAREL au cours des cinq dernières années
24. Comparaison des logements et des lits aidés au titre du PAREL locatif/maisons de chambres et du PAREL pour les personnes handicapées, 1974-1999
25. Types d'invalidités servis
26. Améliorations courantes du PAREL pour les personnes handicapées
27. Estimation des emplois créés (années-personnes) : Ensemble des volets du PAREL, 1974-1999
28. Comparaison des estimations des besoins de réparations majeures et de rénovation reliés à des problèmes d'abordabilité en 1996, 2001, 2006 et 2011 avec les engagements de logements PAREL prévus au cours des cinq dernières années

Annexe A

A. Processus d'application du PAREL

Annexe B

B1 Critères d'admissibilité - Sommaire comparatif : PAREL pour propriétaire-occupant, locatif, sans but lucratif, dans les réserves et pour les personnes handicapées
B2 Avantages - Sommaire comparatif : Établissement du prêt et de la remise pour le PAREL pour propriétaire-occupant et locatif
B3 Avantages - Sommaire comparatif : Détermination du prêt et de la remise au titre du PAREL locatif
B4 Avantages - Sommaire comparatif : Détermination du prêt et de la remise du PAREL sans but lucratif
B5 Avantages - Sommaire comparatif : PAREL pour les personnes handicapées - Détermination du prêt et de la remise
B6 Limites de revenu et prêts et remises maximums du PAREL

Annexe C

C1 Modalités de partage des coûts du PAREL

Sommaire

Le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) a été annoncé par le gouvernement du Canada au printemps de 1973 et il est entré en vigueur l'année suivante. Sa création a été attribuable à une reconnaissance double, c'est-à-dire que le stock de logements existants représentait un actif national important qu'il fallait préserver, et qu'une partie importante de ce stock ne répondait pas aux normes et était occupée par des ménages incapables de supporter le coût des réparations nécessaires. Au cours des 26 années suivantes, plus de 600 000 habitations, la plupart des logements autonomes de type propriétaire-occupant et locatif, mais aussi un bon nombre de lits situés dans des foyers d'hébergement, des installations de soins spéciaux et des maisons de chambres, ont été réparées avec l'aide du PAREL, et ce, dans toutes les régions du pays. Pendant ce temps, le PAREL s'est révélé très souple en s'adaptant aux priorités du jour, ce qui a permis d'atteindre une vaste gamme d'objectifs publics, qu'il s'agisse d'améliorer les conditions de logement des Canadiens à faible revenu, d'améliorer les quartiers et de créer des emplois ou de répondre aux besoins spéciaux des personnes handicapées et des sans-abri.

L'histoire de ce programme remarquable est divisée en deux grandes parties. La première raconte l'évolution du PAREL depuis sa création jusqu'à aujourd'hui. La deuxième explore l'évolution des aspects critiques du PAREL reliés aux besoins et à sa conception, sa gestion ainsi que ses réalisations. On conclut cette partie avec un épilogue qui examine les raisons de la durabilité du PAREL et explore la nécessité de cibler les prochains programmes de remise en état des logements.

Partie 1 - L'évolution du PAREL (1917-2001)

1. Les fondements du PAREL : la période antérieure à 1973

Les origines du rôle fédéral en matière de logement remontent aux mesures adoptées par le gouvernement du Canada relativement à la crise du logement provoquée par l'explosion qui a eu lieu à Halifax, en 1917, et aux efforts déployés par la suite pour aider les municipalités à produire des logements abordables après la Première Guerre mondiale. Les premiers programmes de rénovation lancés par la SCHL à la fin des années 1940 et appliqués jusqu'à la fin des années 1960 focalisaient sur l'élimination de la dégénérescence urbaine par l'entremise de la démolition des taudis et, plus tard, par l'adoption de programmes de rénovation urbaine. Toutefois, ces programmes encourageaient la démolition, la construction de grands ensembles de logements publics et le réaménagement plutôt que la remise en état.

La destruction des quartiers et la perturbation de la vie des résidents locaux qui ont découlé de cette approche ont provoqué de vives protestations dans les grandes villes. En 1969, le rapport de la Commission fédérale d'étude sur le logement et

l'aménagement urbain discréditait cette approche de la rénovation urbaine. Finalement, c'est ce qui a débouché, en 1973, sur l'adoption de mesures législatives fédérales modifiant la *LNH* et qui accordaient à la SCHL le mandat de créer et d'appliquer un programme de remise en état des logements national, soit le Programme d'aide à la remise en état des logements ou le PAREL.

2. Amélioration des logements inférieurs aux normes : 1973-1985

Au début, le PAREL était limité aux secteurs désignés aux termes du Programme d'amélioration des quartiers (PAQ) pour l'amélioration des infrastructures. L'objectif du PAREL consistait à améliorer les logements inférieurs aux normes occupés par des personnes à faible revenu de manière à les rendre conformes aux normes acceptables en matière de santé et de sécurité et de manière à entretenir le stock existant. Comme condition d'admissibilité, les municipalités devaient adopter des règlements d'entretien et d'occupation (E et O) afin de stopper le déclin des conditions de logement et de contribuer à ce que les gains réalisés par l'entremise d'efforts de remise en état concertés soient préservés dans les années futures.

Au début, le logement pour propriétaire-occupant, le logement locatif et le logement sans but lucratif situé en région urbaine était admissible. Une version rurale du PAREL a été lancée en 1974 dans le cadre du Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones (PLRA), puis le PAREL a été étendu aux réserves indiennes à la fin des années 1970. Des normes du PAREL ont été établies afin de préciser davantage les réparations obligatoires et autres qui sont admissibles aux fonds du programme.

Le PAREL a toujours tété ciblé vers les personnes à faible revenu. L'admissibilité a été étendue aux clients qui voulaient améliorer l'accessibilité des logements des personnes handicapées.

3. Ciblage des besoins impérieux : 1986-2000

Après une période de consultation et d'examen, le gouvernement du Canada annonçait des changements radicaux concernant les programmes de logement social fédéraux, dont le PAREL, en 1985. Le PAREL propriétaire-occupant allait dorénavant être ciblé à 100 % vers les ménages ayant des besoins impérieux de logement. Le PAREL pour les personnes handicapées a été lancé et les avantages offerts en vertu du PAREL locatif ont été améliorés. Pour la première fois, les provinces et les territoires étaient invités à partager les coûts du PAREL et à se charger de l'application en vertu de nouvelles ententes fédérales-provinciales-territoriales.

Des coupures au PAREL locatif ont été annoncées en 1989, et ce volet du programme a été annulé entièrement en 1990 car il donnait l'impression de mal cibler les personnes dans le besoin. En 1993, le gouvernement du Canada annonçait qu'il

cessait, à la fin de l'année, de prendre de nouveaux engagements à long terme relatifs au logement social, notamment le PAREL.

Après une promesse formulée pendant la campagne électorale fédérale de 1993, le PAREL était rétabli pour une période de deux ans au coût de 100 millions de dollars. Le PAREL locatif a été rétabli et un nouveau volet pour les maisons de chambres s'ajoutait afin de cibler les locataires aux revenus les plus faibles.

En 1995, le gouvernement du Canada élargissait le mandat du PAREL et annonçait des changements importants à la conception du programme en vue d'améliorer le ciblage et de s'assurer de l'exécution des réparations obligatoires. L'aide maximale a été doublée et les avantages ont été augmentés dans une proportion atteignant jusqu'à 25 % dans les endroits éloignés et isolés. Le PAREL pour propriétaire-occupant a été limité aux personnes occupant des maisons dont la valeur était inférieure aux plafonds de prix fixés par la SCHL de manière à éliminer l'aide aux occupants de maisons coûteuses.

Les années suivantes, l'ensemble de programmes de rénovation ciblés s'est élargi avec le rétablissement du programme Logements adaptés : aînés autonomes (LAAA). Ce deriner est issu d'un programme de démonstration de la SCHL de la fin des années 1980 qui a duré deux ans. Il faisait partie de la Stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées, laquelle a démontré que le fait d'apporter des rénovations relativement peu coûteuses au logement pouvait accroître substantiellement l'autonomie des personnes âgées.

En 1999, on lançait le PAREL pour la conversion des propriétés non résidentielles en logement (PAREL conversion). Il s'agissait d'une partie importante de la stratégie du gouvernement du Canada en vue d'aborder le problème des sans-abri.

Le Programme d'amélioration des maisons d'hébergement (PAMH) s'est aussi ajouté à la famille du PAREL et des programmes de rénovation connexes. Le PAMH fournit de l'aide pour la réparation, l'amélioration et la production de maisons d'hébergement ainsi que d'hébergement transitoire pour les victimes de violence familiale. Le programme découle de la stratégie fédérale de lutte contre la violence familiale, dont il continue de faire partie. À la fin des années 1990, le programme est aussi devenu une importante composante de l'Initiative fédérale à l'aide aux sans-abri grâce à une affectation supplémentaire de 43 millions de dollars répartie sur quatre ans.

Partie 2 - Éléments clés et réalisations

4. Besoins en matière de rénovation résidentielle

Au Canada, les besoins de rénovation des logements ont été mesurés depuis les années 1940 à titre distinct et dans le cadre du concept des besoins impérieux de

logement. Bien que le PAREL ait préservé des logements et réduit les besoins en matière de réparations majeures, le stock de logements du Canada vieillit et les maisons plus âgées sont plus susceptibles de nécessiter des réparations. On estime qu'environ 240 000 logement de plus auront besoin de réparations majeures entre 2001 et 2011.

5. Conception du programme

La réussite du PAREL tient au fait qu'il a atteint des objectifs multiples et qu'il s'est adapté à l'évolution des priorités de la politique gouvernementale. Le lecteur trouvera ci-après une description de l'évolution des principaux éléments du PAREL au fil des années :

Critères d'admissibilité au programme - Des progrès continus ont été réalisés relativement à l'élargissement des critères d'admissibilité au programme afin de servir de nouveaux clients, de nouveaux emplacements et de nouveaux besoins, ainsi que d'améliorer le ciblage pour mieux tenir compte de la taille des ménages, de l'emplacement et des caractéristiques financières.

Réparations admissibles - Les types de réparations et d'améliorations admissibles aux fonds offerts par le programme ont été décrits dans les Normes PAREL, lesquelles ont été constamment mises à jour et améliorées.

Avantages - Le ciblage des personnes à fabile revenu a été amélioré et les niveaux de prêt et de remise du programme ont été redressés en fonction des coûts de réparation.

Entretien des améliorations - Les efforts déployés au début afin d'encourager les municipalités à adopter des normes d'entretien et d'occupation ont aidé à maintenir en bon état les propriétés visées par le PAREL.

6. Gestion du programme

Pour réussir et répondre aux besoins des clients, un programme national important comme le PAREL requiert un système efficient de structures et de méthodes, de même qu'un engagement à apporter des améliorations continues.

Structure de la gestion de programme - Un réseau d'agents compétents et expérimentés de la SCHL, des provinces, des territoires, des municipalités et d'ailleurs est en place afin de fournir un service efficace au public et d'apporter des améliorations continues moyennant un coût raisonnable.

Satisfaction du client - Les clients sont très satisfaits du PAREL et du service reçu des agents du programme.

Affectations - Un système d'affectation fondé sur les besoins est en place afin d'offrir un service équitable et efficace dans toutes les régions du Canada.

Responsabilité - L'application du PAREL par la SCHL et les tiers est assujettie à la préparation de plans et de rapports de rendement ainsi qu'à des vérifications et des évaluations périodiques du programme.

7. Réalisations du PAREL

Au cours des vingt-cinq dernières années, le PAREL est devenu l'un des programmes de logement les plus respectés au Canada. Il possède une réputation solide pour ce qui est de l'amélioration des habitations inférieures aux normes, inaccessibles et surpeuplées occupées par des ménages à faible revenu.

Logements aidés - Globalement, plus de 650 000 unités ou lits ont reçu de l'aide financière du PAREL pour des réparations et des améliorations entre 1974 et 2000. Près de 500 000 prêts PAREL représentant un montant estimatif de 2,8 milliards de dollars ont été consentis directement par la SCHL. Un montant total de 2,6 milliards de dollars a été remis sans obligation de remboursement, d'après le statut de faible revenu des bénéficiaires.

Mode d'occupation - Les propriétaires-occupants ont représenté le groupe de clients le plus important (63 %), suivi d'un groupe formé des propriétaires-bailleurs, des sociétés locatives privées, des associations sans but lucratif et des coopératives d'habitation permanentes sans but lucratif (28 %). Le reste, soit 9 %, était constitué d'habitations occupées par des clients des réserves indiennes (5 %) et des personnes handicapées (4 %).

Les avantages directs du PAREL incluent, de façon non restrictive, les huit domaines suivants.

Amélioration des logements inférieurs aux normes - Une évaluation du programme réalisée en 1986 a démontré que le PAREL permettait de rendre les logements conformes aux normes minimales et qu'il ne restait, après le versement de l'aide du PAREL, que des travaux mineurs peu susceptibles de causer des risques pour la santé et la sécurité. La majeure partie des réparations satisfaisaient aux normes de qualité acceptables pour la main-d'oeuvre et les matériaux.

Augmentation du stock de logements adéquats - Le pourcentage de logements ayant besoin de réparations majeures atteignait un peu plus de 10 % dans les années 1980. Or, il s'est stabilisé autour de 8 % selon les recensements de 1991 et 1996. Cette évolution a eu lieu dans le contexte d'un vieillissement du stock de logements. Exception faite de la population autochtone, l'absence d'installations de plomberie de base est maintenant tellement rare dans les maisons que les recensements n'en font plus état.

Aide aux ménages à faible revenu - Le PAREL est bien ciblé vers les nécessiteux. Au total, de 80 à 90 % des clients du programme avaient des revenus de 20 000 $ ou moins en 1998-1999.

Amélioration des logements des personnes ayant des besoins spéciaux - Le PAREL a permis de modifier près de 30 000 logements de personnes handicapées afin de les aider à vivre de manière plus autonome et avec dignité. Le programme Logements adaptés : aînées autonomes (LAAA) a aidé de nombreuses personnes âgées à demeurer chez elles grâces à de modestes subventions d'au plus 2 500 $.

Efforts en vue d'aider les sans-abri - Le PAREL est une partie clé de la stratégie du gouvernement du Canada en vue d'aborder le problème des sans-abri. Il aide à réparer, à convertir et à augmenter l'offre de logements temporaires, de transition et permanents destinée aux personnes sans abri ou qui risquent de le devenir.

Partenariat fédéral-provincial-territorial efficace - Les provinces et les territoires ont trouvé que le PAREL était un outil flexible et efficace qui répondait à leurs besoins. Par ailleurs, la participation de ces paliers au programme a permis d'aider davantage de personnes.

Création d'emplois - On estime qu'environ 135 000 années-personnes ont été créées directement ou indirectement par le PAREL entre 1974 et 2000.

Soutien à la croissance et au développement de l'industrie de la remise en état - Le PAREL a aidé l'industrie de la rénovation résidentielle du Canada à croître par l'établissement de normes et par la formation, la recherche ainsi que le développement de matériel documentaire. La valeur des travaux de rénovation excède maintenant celle des travaux de construction.

Les nombreux autres effets et conséquences indirects du PAREL comprennent ce qui suit :

Amélioration de la santé et de la sécurité publiques pour les résidents de logements qui étaient inférieurs aux normes;

Augmentation de la sensibilisation, des connaissances et de la confiance des consommateurs relativement à l'entretien et à la réparation des logements;

Réduction des dépenses privées et publiques en matière de logement neuf;

Soutien des objectifs environnementaux par un meilleur emploi des ressources existantes et l'appui de sources d'énergie plus efficientes;

Rajeunissement des quartiers délabrés et désavantagés sur le plan économique tout en augmentant la valeur des propriétés et en renforçant les assiettes fiscales locales;

Stabilisation de l'industrie de la construction résidentielle pendant les récessions et les périodes de chômage élevé.

8. Épilogue

Pendant 25 ans, le PAREL s'est révélé un élément principal de la politique de logement fédérale. Pendant ce temps, le PAREL a été utilisé pour aborder les questions de politique gouvernementale de l'heure et il a été amélioré afin de demeurer pertinent et efficace.

Le PAREL a rendu l'utilisation du stock de logements du pays plus efficace, et il a soutenu de nombreux objectifs économiques, sociaux et environnementaux du gouvernement du Canada. Il était toujours prêt à aborder les questions d'actualité comme l'intégration des personnes handicapées et les sans-abri.

Au fur et à mesure du vieillissement du stock de logements du Canada et de l'évolution des besoins de logement des Canadiens, il ne fait nul doute que le PAREL continuera de se métamorphoser et de relever de nouveaux défis.

Résumé

Le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) a été annoncé par le gouvernement du Canada au printemps de 1973 et il demeure un événement marquant et un élément principal de la politique de logement canadienne. Le PAREL a remplacé un système de rénovation urbaine qui focalisait sur la démolition des quartiers existants et la construction de logements publics à grande échelle par la préservation ainsi que la rénovation des communautés et des logements.

Au fil des années, le PAREL a subi un processus d'amélioration constante. De nouveaux volets de programme ont été ajoutés pour aborder les priorités émergentes comme l'intégration des personnes handicapées, le vieillissement sur place, la violence familiale et les sans-abri. Des améliorations ont été apportées au programme afin de mieux cibler les personnes très pauvres et d'aider les Autochtones ainsi que les habitants du grand nord.

Depuis son introduction, le PAREL a aidé à réparer plus de 650 000 habitations et lits situés dans des maisons individuelles, des foyers d'hébergement, des installations de soins spéciaux et des maisons de chambres de toutes les régions du pays. Les investissements du fédéral dans le PAREL ont amené d'autres paliers de gouvernement, le secteur privé et les propriétaires-occupants à emboîter le pas.

En plus d'apporter des améliorations importantes au stock de logements du Canada qui est occupé par des Canadiens à faible revenu, le PAREL a créé des emplois, amélioré les quartiers marginalisés, établi des normes nationales pour le logement et soutenu la croissance ainsi que le développement de l'industrie de la rénovation au pays. Le PAREL est un modèle de partenariat fédéral avec les provinces et les territoires, les municipalités de même que les secteurs privés et sans but lucratif. Le programme a été très bien vu, autant chez les clients que chez les autres gouvernements.

Compte tenu du vieillissement du stock de logements du Canada et de l'évolution constante des beosins de logement des Canadiens, on estime que 240 000 logements de plus auront besoin de réparations au cours de la prochaine décennie.

Le PAREL peut aider à satisfaire ces besoins et il ne fait aucun doute qu'il continuera d'évoluer et de relever les nouveaux défis.

Glossaire

APN **(Assemblée des Premières nations)** - L'APN est l'organisme national de représentation et de lobbying des Premières nations du Canada.

Association canadienne des responsables de l'habitation et de l'urbanisme - L'organisme s'appelle maintenant l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine. Voir ACHRU.

CPA **(Congrès des Peuples Autochtones)** - Le Congrès des Peuples Autochtones a été fondé en 1971 sous le nom de Conseil national des Autochtones du Canada (CNAC). Il a été créé pour représenter les intérêts nationaux des Métis et des Indiens non inscrits, dont le nombre dépassait celui de tous les autres peuples autochtones combinés. Essentiellement, le CNAC avait pour principe, à l'époque, d'aborder le manque de reconnaissance de ses membres en tant qu'Autochtones et de remettre en question l'exclusion de ceux-ci de la responsabilité fédérale.

ACCH **(Association canadienne des constructeurs d'habitations)** - L'ACCH représente l'industrie de la construction résidentielle du Canada. Elle possède au delà de 6 000 membres. Depuis plus de 50 ans, l'ACCH a travaillé à la constitution d'une industrie du logement forte et professionnelle. Ses activités comprennent la stabilisation de l'environnement commercial de ses membres, la promotion et la protection des intérêts des consommateurs et le soutien au professionnalisme de ses membres.

CCDH **(Centre canadien de documentation sur l'habitation)** - Le Centre canadien de documentation sur l'habitation, situé au Bureau national de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, à Ottawa, constitue la source d'information sur le logement la plus complète du pays. Le Centre répond aux besoins des consommateurs, des constructeurs, des promoteurs, des universitaires et des décideurs de l'industrie.

PITRC **(Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes)** - Créé par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources du gouvernement fédéral à la fin des années 1970, ce programme accordait des subventions afin d'aider les propriétaires-occupants et les propriétaires de foyers d'hébergement ainsi que d'immeubles d'appartements de trois étages ou moins de rendre leurs immeubles plus éconergétiques en installant des coupe-froid, du calfeutrage et de l'isolant.

ACHRU **(Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine)** - Fondée en 1968, l'ACHRU est un organisme national sans but lucratif représentant ceux qui gèrent et appliquent les programmes de logement dans les communautés de l'ensemble du Canada. L'ACHRU a pour mission de promouvoir l'accès à des logements abordables et de qualité convenable en influant sur les politiques et les programmes de logement de l'ensemble du pays.

PCRM **(Programme canadien de rénovation des maisons)** - Lancé par la SCHL en 1981, le PCRM faisait appel à la rénovation comme moyen de créer de l'emploi. L'aide était offerte aux propriétaires-occupants sous forme de prêt-subvention couvrant jusqu'à 30 % des coûts des réparations, des modifications et des améliorations admissibles, pour un montant d'au plus 3 000 $. Le PCRM n'était pas ciblé vers les ménages à faible revenu.

SCHL **(Société canadienne d'hypothèques et de logement)** - Connue à l'origine sous le nom de Société centrale d'hypothèques et de logement, la SCHL est l'organisme fédéral responsable de l'habitation.

PRBI **(Plafond de revenu déterminant les besoins impérieux)** - Le PRBI corréspond au seuil de revenu qui détermine l'admissibilité au PAREL. Il sert de mécanisme pour déterminer si le programme est ciblé vers des personnes dans le besoin, compte tenu de la taille du ménage et des coûts de logement locaux. Le PRBI représente le niveau de revenu sous lequel un ménage

est jugé incapable d'acquérir un logement de taille et de qualité convenables en y consacrant moins de 30 % de son revenu.

Besoins impérieux de logement - Ménages qui occupent un logement surpeuplé (de taille insuffisante) ou inférieur aux normes (de qualité insuffisante) et qui consacrent moins de 30 % de leur revenu au logement mais qui seraient obligés de consacrer 30 % ou plus de leur revenu pour obtenir un logement de taille et de qualité convenables dans leur marché, ou les ménages qui consacrent 30 % ou plus de leur revenu au logement mais qui seraient obligés de consacrer 30 % ou plus de leur revenu pour obtenir un logement de taille et de qualité convenables dans leur marché.

PCRP **(Programme canadien de remplacement du pétrole)** - Créé par le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources du gouvernement fédéral à la fin des années 1970, ce programme accordait des subventions aux propriétaires-occupants et aux entreprises afin de les aider à supporter les coûts de conversion du mazout comme combustible de chauffage à d'autres sources d 'énergie nationales moins coûteuses et plus abondantes.

AINC **(Ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)** - AINC s'acquitte des obligations légales du gouvernement fédéral du Canada à l'égard des peuples autochtones et découlant des traités, de la *Loi sur les Indiens* et des autres mesures législatives. Son ministre est responsable des affaires indiennes et inuits ainsi que des résidents et des ressources du Yukon, des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut.

PRU **(Programme de réparations d'urgence)** - Volet du Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones du fédéral, le PRU est devenu, en 1994, une composante des initiatives de rénovation fédérales. Le programme accorde de l'aide pour les réparations urgentes apportées aux logements existants situés dans les régions rurales et éloignées et qui menacent la santé ou la sécurité de leurs occupants.

FCM **(Fédération canadienne des municipalités)** - Établie en 1901, la FCM est la voix nationale des administrations municipales. Les municipalités jouent un rôle actif à l'égard du PAREL à titre d'agents d'application du programme.

LRR **(Limites de revenu pour les remises)** - Les PRBI ne s'appliquent pas au PAREL dans les réserves parce qu'il n'existe pas de marché locatif dans les réserves. Des LRR sont établies chaque année afin de fixer le niveau applicable de remise PAREL comme solution de rechange aux PRBI dans le cas des clients vivant dans les réserves. Les LRR sont fondées sur le revenu minimal du ménage requis pour supporter les coûts d'habitation de base d'une maison neuve de qualité et au prix du marché.

LAAA **(Programme Logements adaptés : aînés autonomes)** - Le LAAA a été lancé en 1992 à titre de programme de démonstration de deux ans afin d'aider à régler les problèmes de vieillissement sur place. Le programme accordait de petites subventions aux personnes âgées pour qu'elles puissent adapter leur logement et y demeurer plus longtemps. Le LAAA a par la suite été étendu et il fait maintenant partie de la famille de programmes du PAREL.

ERMEM **(Enquête sur le revenu des ménages et l'équipement ménager)** - L'ERMEM a été administrée à titre de supplément de l'Enquête sur la population active (EPA) de Statistique Canada pour fournir un indicateur plus précis et plus à jour sur la qualité, la taille et les besoins. **Elle a été remplacée par l'Enquête sur les dépenses des ménages (EDM).**

Programme de prêts pour l'amélioration de maisons - Lancé en 1937 et appliqué jusqu'en 1986, ce programme fournissait des garanties aux prêteurs privés qui accordaient des prêts aux taux d'intérêt du marché aux propriétaires-occupants qui souhaitaient améliorer leur logement.

Plafonds de valeur des maisons - Il s'agit de la valeur maximale d'une maison située dans un marché précis et qui donne droit à de l'aide pour la rénovation ou la modification par l'entremise du PAREL pour propriétaire-occupant et du PAREL pour les personnes handicapées.

Normes E et O (Normes d'entretien et d'occupation) - Les normes d'entretien et d'occupation sont établies par des règlements municipaux afin de fournir des critères pour mesurer et maintenir l'état et la qualité physique des bâtiments dans une communauté, tout en mettant l'accent sur la santé et la sécurité.

ANLA (Association nationale du logement autochtone) - L'ANLA a été établie en 1993 par des représentants des offices du logement sans but lucratif pour les Autochtones vivant en milieu urbain de l'ensemble du pays afin de donner aux producteurs une voix plus forte lors des discussions sur la politique de programme avec le gouvernement, et pour favoriser l'échange d'information de même que l'application des pratiques exemplaires. À l'échelle nationale, on comptait quelque 109 producteurs de logements sans but lucratif pour Autochtones vivant en milieu urbain qui possédaient un portefeuille combiné d'environ 10 000 logements.

CNAC (Conseil national des autochtones du Canada) - Fondé en 1971 afin de représenter les intérêts à l'échelle nationale des Métis et des Indiens non inscrits vivant dans les régions urbaines, rurales et éloignées du Canada, l'organisme s'appelle maintenant le Congrès des Peuples Autochtones (CPA).

LNH (Loi nationale sur l'habitation) - Cette loi du Parlement du Canada établit le cadre législatif des mesures fédérales reliées à l'amélioration du logement et des communautés.

PAQ (Programme d'amélioration des quartiers) - Il s'agit d'un programme fédéral lancé en 1973 afin d'encourager et de soutenir les efforts déployés par les municipalités et les citoyens en vue d'améliorer les commodités et les services offerts dans les quartiers.

LRA (Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones) - Ce programme de logement social fédéral a été créé en 1974 afin de produire des logements et d'améliorer les conditions de vie dans les communautés rurales et autochtones dans le besoin.

PAMH (Programme d'amélioration des maisons d'hébergement) - Le PAMH a été lancé par la SCHL en 1995 en vue de fournir des contributions d'immobilisations pour la rénovation et l'amélioration des maisons d'hébergement des victimes de violence familiale et pour aider à produire de nouvelles maisons d'hébergement d'urgence ainsi que des maisons d'hébergement transitoire.

Logements inférieurs aux normes - Aux fins d'admissibilité au PAREL, un logement inférieur aux normes doit nécessiter des réparations ou des améliorations dans au moins une des six composantes de base : structure, électricité, plomberie, chauffage, sécurité incendie et surpeuplement.

Avant-propos

En 1973, le gouvernement du Canada lançait, par l'entremise de la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL). Aujourd'hui, le PAREL demeure l'un des programmes de logement du Canada les plus anciens et les plus réussis. Il constitue la pierre angulaire des efforts du Canada en vue de maintenir et d'améliorer son stock de logements abordables dans les régions urbaines, rurales et éloignées, et d'atteindre les objectifs reliés au développement communautaire, à la création d'emploi et à l'assistance destinée aux personnes ayant des besoins spéciaux.

Le PAREL est très apprécié chez ses nombreux groupes de clients, notamment les propriétaires-occupants, les propriétaires-bailleurs, les locataires et les personnes handicapées. Il reçoit un grand soutien des autres gouvernements de même que des organismes privés, sans but lucratif et autochtones participant à son application. Depuis plus de 25 ans, le PAREL a servi à réparer et à améliorer les logements occupés par de nombreux Canadiens à faible revenu, généré un grand nombre d'emplois et contribué à la construction de meilleurs collectivités.

Or, l'histoire du PAREL n'avait pas encore été racontée, malgré les succès remportés par le programme de même que l'attention et la publicité qu'il avait obtenues au fil des ans. Jusqu'ici, le programme a fait l'objet de deux évaluations (une troisième est prévue pour 2002), de nombreux documents de consultation et de divers rapports qui n'étaient toutefois pas destinés à un vaste public, ni rédigés en conséquence. Les trames sonores radiodiffusées, les vidéoclips télévisés et les articles de journal sur les activités particulières du PAREL ne renseignent pas sur l'histoire, le fonctionnement ou les réalisations du programme global. Par ailleurs, ils ne permettent pas de saisir la réflexion et les efforts qui ont sous-tendu l'élaboration, l'application et la gestion du programme à l'échelle nationale pendant plus d'un quart de siècle.

Bref, l'histoire du PAREL a été en grande partie fragmentée et dispersée. Le document intitulé *Histoire du PAREL* vise à aborder cette omission.

L'intérêt pour une compilation formelle et détaillée de l'histoire du PAREL a aussi découlé de la reconnaissance du fait que les souvenirs sur le programme s'estompaient, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la SCHL. Certaines des personnes engagées dans l'élaboration et l'application du PAREL ont mis fin de leur carrière active ou ne travaillent plus à la SCHL, et les pistes de données historiques utiles sont devenues confuses ou se sont parfois perdues. Par conséquent, la SCHL a décidé, à l'hiver 2000, de rédiger une histoire détaillée du PAREL.

L'objectif de ce projet consiste à documenter l'histoire du PAREL, notamment les facteurs qui ont influencé son développement, son évolution et son fonctionnement, et

de décrire les effets du PAREL sur l'amélioration des conditions de logement et de vie des Canadiens. Le présent rapport remonte aux origines du PAREL et suit son évolution, selon une perspective politique et opérationnelle, et il décrit les réalisations du programme.

Remerciements

Cette histoire est dédiée aux nombreuses personnes créatives, dévouées et enthousiastes, tant à la SCHL qu'à l'extérieur de celle-ci, et qui, au fil des ans, se sont efforcées de diverses façons, directement ou par leur soutien, à faire du PAREL une réussite. Certaines de ces personnes ont contribué directement à la rédaction du présent rapport en participant à des entrevues et en examinant ainsi qu'en commentant les ébauches du texte. D'autres ont aidé l'auteur à trouver des documents pertinents qu'elles extrayaient parfois de leurs propres dossiers.

Je suis particulièrement reconnaissant à la Division des politiques et de la planification stratégiques de la SCHL qui a vu le bien-fondé de documenter l'histoire d'un programme important comme le PAREL et à Brian Davidson, conseiller principal en politiques de la Division qui, en plus de gérer le projet pour la SCHL, a toujours fourni des conseils utiles et des encouragements à l'auteur tout au long des travaux. Pendant le projet, le personnel du Centre canadien de documentation sur l'habitation de la SCHL a aussi offert une aide inestimable et très appréciée.

Je remercie tout spécialement Vern Barkwell, Mike Daley, Keith Hornsby, Charles D'Amour et David Crenna, tous des vétérans du PAREL, qui ont examiné des ébauches complètes ou provisoires du document et qui ont formulé des observations ainsi que des suggestions très utiles. L'aide à la rédaction fournie par Lynne Seshagiri pour les premières ébauches a aussi été très précieuse et très appréciée.

J'ai aussi une dette envers Ray Bursey, Alain Croteau, Marie-Josée Denis, Claude Hotte et Tan Crombie de la Division de l'aide au logement pour les connaissances sur l'histoire du PAREL qu'ils ont bien voulu partager avec moi de même que leurs remarques sur l'application actuelle du programme et ses réalisations sur le plan quantitatif. Je suis aussi reconnaissant à deux autres personnes pour leurs différentes contributions. Norbert Koeck, un agent actif du PAREL à Ottawa, qui a fourni des données documentaires utiles et des perspectives sur l'administration actuelle ainsi que l'application du programme dans une communauté locale. Gail Dowler, dont l'expertise dans le domaine des technologies de l'information à la SCHL a été particulièrement utile pour ce qui est de résoudre les défis techniques associés à l'organisation, au formatage et à la structuration du texte.

Je remercie sincèrement Eva Berringer, Bob Garrod, Paddy Fuller, Michael Macpherson, Roch Ségan, Janet Kiff-Macaluso, John Engeland, Ian Melzer, Clarke Wilson, Graham Murray, Linda Gauthier, Diane Major, Ron Leavitt et tous ceux qui ont suggéré des sujets et des questions, partagé leurs souvenirs, fourni des rapports d'analyse et aidé à trouver des documents utiles sur le PAREL qu'eux seuls connaissaient.

Enfin, d'autres ont contribué indirectement au fil des ans par leur réflexion et leurs analyses, comme en font foi les dossiers officiels; les notes de service, les notes documentaires, les requêtes et les publications sur lesquelles la présente histoire du PAREL est en grande partie fondée. En bien des occasions, ces documents ont rappelé de bon souvenirs sur les débuts du programme. Par leurs documents, les personnes qui ont fait du programme une réalité et un succès ont encore une fois arpenté les couloirs où elles avaient travaillé jadis, de manière aussi réelle que celles qui marchent aujourd'hui sur leurs traces.

L'Histoire du PAREL doit son existence à toutes les personnes qui ont fourni l'information et les indices sur lesquels elle est fondée. Je prends la responsabilité de tout manque, erreur et imperfection dans la narration de cette histoire qu'elles ont vécue.

Dale Falkenhagen
Ottawa, Ontario
Décembre 2001

Partie I

L'évolution du PAREL

Chapitre 1

Les fondements du PAREL : la période antérieure à 1973

Les premières initiatives de logement fédérales

Le matin du 7 décembre 1917, deux navires, dont l'un était chargé de munitions destinées à la guerre en Europe, sont entrés en collision dans la partie la plus étroite du port de Halifax, provoquant ainsi la plus forte explosion attribuable à l'homme avant l'ère atomique. Bien que l'explosion se soit produite sur l'eau, la dévastation a eu lieu sur la côte avec plus de 1 700 pertes de vie et de 4 000 blessés. La destruction de biens et d'habitations a été énorme. Le pays a réagi rapidement dans un élan de compassion accompagné d'une profusion d'offres pour de l'aide et d'appels au gouvernement fédéral pour qu'il vienne au secours de la ville. La réponse à cette urgence a constitué la première action du gouvernement fédéral dans le domaine du logement.[1]

Invoquant les pouvoirs de la *Loi sur les mesures de guerre*, le gouvernement fédéral répondait à la pression publique en créant la Halifax Explosion Relief Commission, qui constituait un fonds de retraite de 30 millions de dollars afin d'aider les victimes et les survivants par l'aménagement et l'exploitation de l'ensemble de logements Hydrostone, maintenant protégé par une désignation patrimoniale.[2]

Au début, le Canada n'avait pas de politique de logement ni l'intention d'en adopter une et ce, pour deux raisons. Premièrement, les citoyens, qui habitaient généralement les régions rurales, partageaient souvent des conditions de logement aussi difficiles les unes que les autres, notamment des huttes de terre, des maisons de pièce sur pièce et des baraques éparpillées sur un territoire immense, et ils ne se pensaient pas désavantagés. Deuxièmement, l'impôt sur le revenu n'existait pas encore à l'époque, et les gouvernements, loin d'être interventionnistes, hésitaient à s'engager dans des secteurs qui coûteraient de l'argent, sommes dont ils ne disposaient pas. En outre, la pauvreté était vue comme une défaillance morale plutôt que comme un échec du système socioéconomique. Anderson suggère de plus que la confédération était

---

[1] George Anderson, *Programs in Search of a Corporation: The Origins of Canadian Housing Policy, Conférences sur la politique du logement au Canada , numéro 1*, Ottawa, SCHL, décembre 1987, p. 2. Cette référence à l'explosion de Halifax fait partie des histoires racontées pendant la première d'une série de conférences sur la politique de logement canadienne données en 1987 et en 1988 par George Anderson, président de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, au Centre for Human Settlement Studies, The University of British Columbia.

[2] Anderson, *Programs in Search of a Corporation*, p. 2.

essentiellement un pacte économique entre les provinces et qu'elle se préoccupait peu de ce que l'on appelle aujourd'hui la politique sociale.[3]

La prochaine initiative de logement du gouvernement fédéral après l'établissement de la Halifax Explosion Relief Commission a été l'adoption, en 1918, d'un décret en vertu de la *Loi sur les mesures de guerre* qui accordait des prêts aux provinces afin d'aider les municipalités à construire des logements à coût modeste. Plus de 6 000 logements ont été produits en vertu de cette mesure législative entre 1919 and 1923. L'engagement du fédéral s'appuyait sur la crise causée par la guerre et à nécessité de créer des emplois après le conflit. Toutefois, l'enthousiasme entourant de telles initiatives générées par la guerre s'est estompé avec le temps. Lentement, l'économie s'est améliorée et le soutien à l'égard de l'interventtion gouvernementale s'est affaibli. Au milieu des années 1920, on se fiait entièrement sur le marché privé pour fournir des logements, ce qui ne répondait pas aux besoins des personnes à faible revenu dans les régions urbaines et rurales en déclin.

Les problèmes de logement sont devenus beaucoup plus accentués et visibles au début de la Grande Crise. Les mises en chantier ont chuté radicalement et les réparations nécessaires ont été reportées. Les prêteurs hypothécaires se sont retirés du marché en même temps que chutait la valeur des propriétés et qu'augmentaient les taxes locales pour compenser les coûts des secours. Les grandes municipalités comme Halifax, Montréal, Toronto, Ottawa et Winnipeg pressaient les gouvernements fédéral et provinciaux de leur accorder de l'aide à l'égard du logement. En 1934, le gouvernement fédéral répondait en nommant un comité spécial sur le logement à la veille d'une élection nationale au cours de laquelle le logement et l'emploi allaient constituer des enjeux majeurs.

Le comité Ganong, nommé ainsi à cause de son président, l'homme d'affaires Néo-Brunswickois Arthur Ganong, avait pour mandat d'examiner la possibilité d'adopter une politique nationale pour la construction de maisons, la reconstruction et, pour la première fois, la réparation du stock de logements existants. Le rapport du comité rejetait l'idée d'une politique de logement axée uniquement sur urgences ou les circonstances spéciales, et il déclarait que des mesures urgentes s'imposaient. Le rapport demandait que des mesures financières et administratives soutenues soient prises afin d'aider à aborder les besoins de logement des pauvres, et il proposait des initiatives incluant le soutien de la production de logements, l'établissement de normes, l'élimination des taudis et l'attribution d'une aide directe aux personnes les plus nécessiteuses.[4]

Les premières mesures législatives sur le logement

---

[3] Anderson, *Programs in Search of a Corporation*, p. 3.
[4] Anderson, *Programs in Search of a Corporation*, p. 11.

Le gouvernement a réagi en adoptant la *Loi fédérale du logement, 1935*. Cette loi n'abordait pas l'essentiel du rapport de la commission Ganong car elle revenait, en fait, à une politique d'affectation des fonds publics à la production de logements neufs afin de stimuler la reprise économique et la création d'emploi. La loi n'autorisait pas le gouvernement à prendre des mesures pour la réparation du stock existant.[5]

La première reconnaissance importante des besoins de remise en état du stock de logements existants par le gouvernement fédéral a eu lieu en 1937 lors de l'adoption de la *Loi garantissant des emprunts pour réfection de maisons*. Cette loi permettait au gouvernement du Canada de fournir des garanties aux banques pour couvrir les prêts servant à financer l'amélioration des maisons existantes. Entre 1938 et 1940, des garanties d'une valeur de 50 millions de dollars ont été accordées pour l'amélioration des maisons, le prêt moyen atteignant approximativement 400 $ par ménage.[6] Bien que le Programme de prêts pour l'amélioration de maisons, autorisé par cette loi et par des mesures législatives fédérales ultérieures, se soit poursuivi jusqu'en 1987, il n'a jamais été conçu en tant que mesure d'amélioration du logement inférieur aux normes occupé par des ménages à faible revenu.

En 1938, la première *Loi nationale sur l'habitation (LNH)* abrogeait la *Loi fédérale du logement, 1935*. La nouvelle *LNH* reconnaissait qu'une aide était nécessaire afin de fournir des logements adéquats aux groupes à faible revenu en général (c.-à-d. une aide qui n'était pas forcément liée aux récessions et aux urgences). La *Loi* contenait les premières mesures législatives dans le domaine du logement des personnes à faible revenu en permettant au ministre des Finances d'accorder des prêts à rapport prêt-valeur élevé et à bas taux d'intérêt aux organismes d'habitation, notamment les provinces, les municipalités et les groupes locaux sans but lucratif ainsi que les coopératives d'habitation, afin de fournir des logements à loyer modique aux familles à faible revenu.[7] Encore une fois, on ne reconnaissait pas dans la *Loi* la nécessité d'aborder la question du logement inférieur aux normes et les difficultés qu'éprouvaient les occupants à faible revenu à payer les réparations nécessaires.

Malgré ces limites, l'importance de la *Loi* de 1935 a été résumée dans l'observation suivante, formulée par un ancien président de la SCHL : « Bien que le déclenchement de la guerre, en 1939, ait suspendu la construction en vertu de la *Loi nationale sur l'habitation*, celle-ci est demeurée un jalon de la politique nationale sur l'habitation. Elle a prouvé que le gouvernement fédéral pouvait stimuler la construction de logement, et que celui-ci s'engageait à jouer un rôle à l'égard du logement et à appliquer une politique de logement dans un avenir indéterminé, au retour de la paix. »[8]

---

[5] Anderson, *Programs in Search of a Corporation*, p. 11-13.

[6] Tom Carter, *Neighbourhood Improvement: The Canadian Experience*, London, dans *Neighbourhood Regeneration: An International Evaluation*, édité par Rachelle Alterman et Göran Cars, Mansell, 1991, p. 16.

[7] Michael Dennis, *Low Income Housing: Task Force Report*, Ottawa, SCHL, 1972, p. 3.

[8] Michael Dennis, *Low Income Housing: Task Force Report*, p. 14.

À l'automne de 1941, à cause de l'inflation élevée touchant tous les produits et services, notamment les loyers, le gouvernement fédéral jugeait nécessaire d'imposer des contrôles en vertu de ses pouvoirs d'urgence en temps de guerre sur les prix, les salaires, les loyers et l'affectation des matières. Cette année-là, le gouvernement entreprenait aussi de créer un organisme national chargé d'élaborer et d'appliquer des programmes de logement, soit la Wartime Housing Limited. Le mandat de la Wartime Housing Limited consistait à produire des logements en milieu urbain afin de répondre aux besoins des travailleurs requis par l'expansion des industries de guerre.

La première grande évaluation des conditions et des besoins en matière de logement

D'autres modifications à la *LNH* ont été approuvées par le gouvernement du Canada en 1944. Il s'agissait d'une loi beaucoup plus étendue et relativement complète décrite comme une déclaration de foi en l'avenir de la nation, et où les politiques de logement joueraient une part importante dans les rajustements qui feraient suite à la guerre.[9] Cette loi était fondée sur le rapport d'un sous-comité spécial sur le logement et l'urbanisme du Comité consultatif de restauration du gouvernement. Le rapport du sous-comité présidé par Clifford Curtis, de la Queen's University, constituait la première évaluation globale des conditions et des besoins de logement au Canada. On y demandait la reconnaissance du rôle du gouvernement, principalement le gouvernement fédéral, dans le domaine du logement.

Le rapport du sous-comité sur le logement et l'urbanisme soumis en 1943 décrivait, pour la première fois, la condition du stock de logements du Canada et établissait que sur un total de quelque 2 260 000 habitations situées dans les régions urbaines, les petits centres et les régions rurales, approximativement 543 000 habitations, ou 24 %, avaient besoin de réparations, d'entretien ou d'améliorations. Ces estimations étaient fondées sur ce qui devait constituer les premières données sur les conditions de logement tirées du Recensement du Canada de 1941, soit un tour de force remarquable sur le plan de la gestion des données avant l'âge de l'ordinateur et dans le contexte de la pénurie de main-d'oeuvre causée par la guerre. Les estimations du recensement étaient fondées sur les évaluations de la condition des logements faites par les enquêteurs qui relevaient les défauts observables de l'extérieur, soit i) les fondations affaisées ou pourries causant la fissuration et l'inclinaison des murs; ii) les toits dont les bardeaux sont gauchis et arrachés; iii) les cheminées fissurées ou dont certaines briques sont tombées; iv) les marches ou les escaliers extérieurs dangereux. Les données du recensement indiquaient aussi que près de 30 % des habitations urbaines ne possédaient pas de salle de bain exclusive (baignoire ou douche), et que 18 % n'avaient pas de toilette à chasse d'eau ou de toilette exclusive. D'après son évaluation des réparations nécessaires sans toutefois tenir compte des besoins d'amélioration, le sous-comité Curtis recommandait que : i) le Programme de prêts pour l'amélioration de maisons (créé en 1937) soit révisé et assoupli; ii) le taux d'intérêt

[9] Albert Rose, *Canadian Housing Policies (1935-1980)*, Toronto, Butterworth and Company, 1980, p. 28.

effectif des prêts pour l'amélioration des maisons soit abaissé; iii) l'on étudie la possibilité de simplifier les modalités de paiement; iv) l'équipement et les matériaux des entrepôts de surplus de guerre soient utilisés pour les programmes de rénovation et d'amélioration. [10]

Les dimensions du programme de logement nécessaire à l'élimination des bidonvilles et au remplacement d'un montant estimatif de 175 000 habitations désuètes situées dans les villes ont aussi été examinées par le sous-comité.[11] Le programme proposé pour aborder ces problèmes comprenait des subventions aux municipalités pour couvrir une partie du coût des enquêtes, de la planification et de l'élimination des taudis, si le terrain était réutilisé pour des logements à loyer bas ou modéré destinés aux personnes déplacées.[12]

La *Loi* de 1944 était décrite dans son préambule comme une loi favorisant la construction de maisons neuves, la réparation et la modernisation des maisons existantes, l'amélioration des conditions de logement et de vie et l'expansion de l'emploi en période d'après-guerre. Cette loi ouvrait la voie à l'élaboration d'un certain nombre d'initiatives de programme importantes pour appuyer la production de logement et la rénovation urbaine pendant les années d'après-guerre. Elle confirmait les principales caractéristiques des mesures législatives précédentes, notamment : les prêts garantis par le fédéral pour l'amélioration des logements; les prêts à long terme et à bas taux d'intérêt pour la construction d'ensembles du Programme des compagnies de logement à dividendes limités et destinés à l'offre de logements à loyer modique; l'ajout de modalités pour la participation fédérale à certains projets d'élimination des taudis, si le secteur dégagé servait à la production de logements à bas loyers.[13]

La création de la SCHL

De 1935 jusqu'à la fin de 1945, la National Housing Administration, une division du ministère des Finances, était responsable des fonctions gouvernementales relatives aux diverses lois sur le logement. La croissance prévue de la demande de logement dans la période qui suivrait immédiatement la fin de la guerre faisait ressortir de manière évidente la nécessité de créer un nouvel organisme administratif ayant l'envergure et la capacité de s'occuper du logement. C'est ce qui a amené l'adoption de la *Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement*, en 1946, qui établissait une société d'État appartenant au fédéral pour l'administration de la nouvelle *LNH* ainsi que des politiques et des programmes de logement du fédéral qui allaient en découler. Cette mesure complétait l'infrastructure législative et organisationnelle nécessaire à l'élaboration ainsi qu'à la gestion des initiatives de logement d'après-guerre. La

---

[10] Canada, *Final Report of the Subcommittee on Housing and Community Planning*, Ottawa, Edmond Cloutier, Printer to the King's Most Excellent Majesty, 1943, p. 190.

[11] Canada, *Final Report of the Subcommittee on Housing and Community Planning*, p. 106.

[12] Canada, *Final Report of the Subcommittee on Housing and Community Planning*, p. 17.

[13] Canada, *Report of the Federal Task Force on Housing and Urban Development*, Ottawa, Information Canada, janvier 1969, p. 4.

nouvelle société, qui absorbait la Wartime Housing Limited, a évolué jusqu'à ce qu'elle devienne la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) que nous connaissons aujourd'hui.

Au début, la SCHL consacrait ses énergies presque exclusivement au redémarrage de l'industrie privée du logement après dix années de dépression et cinq années de contrôles en temps de guerre. La Société focalisait surtout sur l'arriéré de besoins de logement de la population, en général, et les besoins de logement des anciens combattants, en particulier. L'état du stock existant et, particulièrement, de la partie occupée par les ménages à faible revenu, n'attirait pas encore l'attention. Outre les efforts majeurs déployés en vue de fournir des logements abordables aux anciens combattants, on pensait que les beosins de logement des démunis pouvaient être mieux satisfaits par un marché commercial en santé et par le plein emploi de la population active.[14]

Immédiatement après la guerre, la plupart des provinces ne possédaient ni les ressources financières ni les infrastructures pour aborder les problèmes d'urbanisation reliés à l'aménagement du territoire, à la rénovation urbaine et au logement. La plupart n'avaient ni les mesures législatives se rapportant à l'aménagement des logements ni la capacité de gérer les programmes de logement. Toutefois, l'élaboration et l'application de programmes de logement efficaces nécessitait plus que l'ouverture de simples bureaux dans l'ensemble du Canada. Immédiatement après la guerre, très peu de personnes au Canada possédaient l'expertise requise pour administrer des programmes de logement social. Si la SCHL a été en mesure de constituer une structure organisationnelle nationale dotée de personnel bien formé et expérimenté, ses principales activités se situaient surtout dans les secteurs des prêts et de l'assurance hypothécaire destinés à la construction résidentielle. Ce n'est que graduellement que la Société a acccru son personnel dans les domaines de connaissance et d'intérêt reliés à la planification des communautés, à l'architecture et à l'aide sociale.[15]

De l'élimination des taudis à la rénovation urbaine

Dans les années d'après-guerre, on relevait un mouvement de plus en plus fort encouragé par le rapport du sous-comité Curtis concernant une réforme du logement englobant la planification physique et sociale ainsi qu'une variété d'améliorations communautaires. Une des idées consistait à créer un programme d'élimination des taudis pour démolir les logements les moins bons et reloger les résidents dans des formes de logement neuf convenables sur le plan physique et social.[16]

---

[14] Robert T. Adamson, *A Real and Enduring Achievement - Housing a Nation: 40 years of Achievement*, Ottawa, SCHL, 1986, p. 69.

[15] Rose, *Canadian Housing Policies*, p. 23-24.

[16] Rose, *Canadian Housing Policies*, p. 164.

Les modifications apportées à la *LNH* en 1949 établissaient de nouvelles modalités de partenariat fédéral-provincial afin de soutenir la production et le fonctionnement continu du logement public à frais partagés fédéral-provincial, que le sous-comité Curtis avait d'abord perçu comme un élément clé de tout effort de remplacement du logement désuet dans les bidonvilles. L'élimination des taudis et le relogement des résidents dans des logements publics était fortement appuyé par les artisans de la réforme sociale progressive de l'époque. Bien que de nombreux obstacles se soient dressés au début, les premiers résultats ont été très positifs, tel que rapporté dans le livre d'Albert Rose sur Regent Park, à Toronto. Les personnes relogées affichaient un plus grand sentiment de fierté et de responsabilité communautaire, et l'on notait des améliorations au niveau de la santé physique et mentale, du bien-être dans les familles et du comportement social. Selon les perceptions, toutes ces améliorations avaient été réalisées moyennant un coût financier modeste.[17] Les modifications apportées à la *LNH* dans les années 1950 et 1960 ont étendu le soutien fédéral aux municipalités pour leur permettre d'étudier le développement urbain et d'acquérir ainsi que de dégager des terrains dans les aires de réaménagement afin de réaliser des ensembles du Programme des compagnies de logement à dividendes limités et des ensembles de logements publics.[18] Toutefois, ces initiatives restaient focalisées sur la démolition et la construction de bâtiments. L'amélioration du stock existant et des quartiers pour le bénéfice des résidents locaux suscitait peu d'intérêt.

Les modifications apportées à la *LNH* en 1964 soutenaient l'entretien et l'amélioration du stock existant dans un minimum de deux secteurs importants. La SCHL était autorisée à accorder des prêts directs pour l'amélioration des maisons, et les modifications créaient un programme amélioré d'élimination des taudis et de regénération urbaine appelé « rénovation urbaine » afin d'aborder les problèmes des quartiers décrépits des villes. Le gouvernement fédéral accordait aux organismes provinciaux le pouvoir d'approuver les nouveaux programmes de rénovation urbaine et consentait à payer la moitié des coûts de préparation et de mise en oeuvre des plans de rénovation urbaine locaux, notamment les coûts d'acquisition et de dégagement des terrains ainsi que les coûts d'acquisition et d'amélioration des bâtiments. Pour la première fois, une aide était aussi accordée pour la remise en état et la conservation des secteurs menacés par la décrépitude ainsi que pour les salaires des personnes employées afin d'aider les résidents locaux à se réinstaller.[19] Cette aide s'appliquait aux bâtiments acquis et améliorés par une province ou une municipalité. Aucun prêt ni contribution n'était offert aux particuliers pour l'amélioration de leur maison, même dans les secteurs de rénovation urbaine.[20]

La remise en état des logements, une solution de rechange pratique

---

[17] Albert Rose, *Regent Park: A Study in Slum Clearance,* Toronto, University of Toronto Press, 1958, p. 220.
[18] Dennis, *Le logement des bas salariés : programme à la recherche d'une politique,* p. 294.
[19] Rose, *Canadian Housing Policies,* p. 39.
[20] Michael Dennis, *Le logement des bas salariés : programme à la recherche d'une politique,* p. 294.

Vers le milieu des années 1960, le public protestait de plus en plus contre le remplacement des taudis par des ensembles de logements publics neufs et de haute densité. Ces protestations, en particulier par les résidents de Trefann Court, à Toronto, ont contribué à ouvrir la voie à une approche totalement nouvelle de la rénovation des communautés.

Trefann Court, à Toronto, a pris naissance comme un quartier de la classe ouvrière au milieu des années 1800. En 1966, son avenir était menacé lorsque les urbanistes de la ville de Toronto recommandaient la démolition de son stock de logements détériorés et le remplacement de tout le quartier par des tours d'habitation ainsi qu'un centre commercial. Les plans de la ville ont été vivement contestés par les résidents de Trefann Court qui étaient dirigés par un jeune avocat nommé John Sewell, lequel est devenu plus tard maire de Toronto. En réponse aux urbanistes de la ville de Toronto, les résidents de Trefann Court ont créé leur propre schéma directeur en vue de préserver leur quartier. Le schéma des résidents préconisait la restauration du stock de logements existants, dans la mesure du possible, et le remplacement des maisons délabrées par des maisons neuves s'harmonisant au caractère du quartier. Ce schéma était adopté par le conseil de ville quelques années plus tard.

La bataille entourant Trefann Court revêt un caractère historique important car elle a aidé à énoncer ou renforcer de nouvelles idées d'urbanisme qui préconisaient une participation communautaire accrue, une diminution de l'ingérence gouvernementale et un intérêt plus grand pour la remise en état et la préservation des vieux quartiers.

À la fin des années 1960, les solutions de rechange pour la rénovation urbaine suscitaient un intérêt croissant. Cette situation était attribuable à la sensibilisation de plus en plus grande face aux conséquences négatives du réaménagement et aux connaissances découlant des initiatives de rénovation résidentielle entreprises dans un certain nombre de villes américaines (Baltimore, Philadelphia, Boston, etc.), initiatives qui avaient démontré que la remise en état constituait une manière plus efficace d'aborder le déclin urbain que la rénovation urbaine. L'intérêt était aussi stimulé par des initiatives de programme au Canada qui exploraient les méthodes plus efficientes d'aider les ménages à faible revenu vivant dans des logements inférieurs aux normes.

En 1969, l'Î.-P.-É. élaborait le premier programme de remise en état officiel, lequel était financé en vertu du programme fédéral Fonds de développement économique rural (FODER). L'aide était accordée sous forme de subventions correspondant au moindre des deux montants suivants : 1 000 $ ou 50 % du coût de la main-d'oeuvre et des matériaux. Les subventions étaient destinées aux propriétaires-occupants pour qu'ils puissent rendre le chauffage, l'approvisionnement en eau, la plomberie et le câblage de leur maison conforme aux normes minimales. Aucune limite de revenu n'était fixée puisque l'on présumait que seuls les ménages dans le besoin occuperaient des logements ayant besoin de telles réparations. Les autres provinces maritimes

surveillaient cette expérience étroitement et envisageaient d'élaborer des programmes semblables.[21]

À cette époque, il s'exerçait aussi des pressions pour que l'on utilise les avantages du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) de 1964, en vertu duquel le gouvernement fédéral était prêt à payer 50 % des coûts de fourniture d'un logement décent aux ménages dans le besoin, selon la définition des règlements portant sur les éléments nécessaires à la sécurité, au mieux-être ou à la réhabilitation des personnes dans le besoin, notamment l'équipement ménager et le mobilier essentiels, de même que les réparations, les modifications et les ajouts essentiels faits à la propriété. Seulement 1,7 million de dollars avait été déboursé à ces fins au titre du RAPC en date de 1973, dont plus de la moitié à Terre-Neuve et au Nouveau-Brunswick. Outre le fait que les clients devaient être dans le besoin, l'aide était assujettie à peu de conditions sauf que le bénéficiaire devait posséder le logement. Les fonds ne devaient pas obligatoirement servir à rendre les propriétés conformes aux normes minimales. On prévoyait qu'une modification de la *LNH* afin d'accorder des fonds pour la réparation de maisons permettrait d'annuler le RAPC.[22] Cette situation a ouvert la voie à une action fédérale plus concertée et plus focalisée en vue d'aborder le problème des logements inférieurs aux normes occupés par des personnes à faible revenu.

Une nouvelle perspective

Les politiques de logement qui se sont imposées au Canada pendant les trois dernières décennies du vingtième siècle tiraient leur origine du mouvement grandissant du développement communautaire et des préoccupations au sujet des problèmes de la vie urbaine qui fermentaient à la fin des années 1960. En 1968, un groupe constitué principalement de fonctionnaires municipaux bien informés et préoccupés quant aux programmes ainsi qu'aux pratiques de rénovation urbaine formait un organisme national appelé l'Association canadienne des responsables de l'habitation et de l'urbanisme. L'organisme, qui devenait plus tard l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine (ACHRU), continue de promouvoir l'accès, par tous les Canadiens, à des logements abordables et de qualité convenable.

À l'époque, un troisième secteur composé de groupes sans but lucratif et de coopératives d'habitation locaux commençait à apparaître et préconisait des solutions de logement axées sur le secteur non public et privé. En 1968, le Conseil canadien du bien-être, devenu plus tard le Conseil canadien de développement social, organisait une conférence nationale sur le logement qui rassemblait bon nombre de ces groupes. Les délégués ont maintenu que des logements de bonne qualité étaient aussi essentiels sur le plan social que l'éducation publique.[23]

---

[21] Michael Dennis, *Le logement des bas salariés : programme à la recherche d'une politique*, p. 296.

[22] Michael Dennis, *Le logement des bas salariés : programme à la recherche d'une politique*, p. 298.

[23] George Anderson, *Conférences sur la politique du logement au Canada, numéro 3, 1967-1984*, Ottawa, SCHL, mars 1989, p. 5.

Pendant l'été 1968, le Premier ministre nommait l'un de ses ministres de premier plan, l'honorable Paul Hellyer, ministre des Transports et aussi responsable du logement, en tête de la Commission fédérale d'étude sur le logement et l'aménagement urbain. Il s'agissait de le première évaluation importante de la politique de logement canadienne depuis le rapport Curtis, en 1944, déposé environ vingt ans plus tôt. Il s'agissait d'une réponse directe aux préoccupations du public quant à l'urbanisation rapide et aux hausses prononcées des taux d'intérêt qui causaient une escalade des coûts de logement. Les Canadiens étaient de plus en plus sensibilisés aux problèmes urbains dans leur propre pays, mais ils s'inquiétaient aussi de l'agitation urbaine aux États-Unis. On sentait de plus en plus que les villes étaient des organismes vivants capables de destruction ou de réalisations.[24]

La Commission s'était donné pour objectif de terminer ses travaux et de produire un rapport final en moins de six mois. Elle a rapidement visité le pays, discutant avec les habitants de secteurs de rénovation urbaine et visitant des ensembles de logements. Des audiences publiques ont été organisées afin d'entendre les exposés des groupes et des particuliers intéressés par la question. Les membres de la Commission ont aussi rencontré les ministres provinciaux responsables du logement et du développement urbain.

Une invitation à passer à l'action

La Commission présentait son rapport au Parlement en janvier 1969. Parmi les 47 recommandations de celle-ci, trois abordaient les questions reliées à l'avenir de la rénovation urbaine et de la remise en état des logements. La première recommandation suggérait de suspendre la destruction sur une grande échelle des vieux logements dans le cadre des schémas de rénovation urbaine jusqu'à ce que le stock total de logements se soit accru au point de créer un taux d'inoccupation raisonnable. En tout, la mise en oeuvre de 48 projets de rénovation urbaine avait été autorisée pendant les 20 années qui s'étaient écoulées depuis le début des initiatives d'élimination des taudis en 1948.[25]

Les raisons invoquées pour recommander la suspension du programme de rénovation urbaine étaient toutes reliées aux effets négatifs de ce dernier sur les résidents locaux. Les effets comprenaient des allégations voulant que : i) les garanties concernant la fourniture de logements de remplacement avant le début des travaux de démolition n'étaient pas toujours respectées; ii) la fourniture de logements de remplacement entraînait souvent, le cas échéant, des changements brusques et perturbateurs à cause de la dispersion des familles et de la rupture des liens sociaux; iii) les indemnités versées pour l'expropriation ne permettaient pas aux résidents d'acheter un autre logement. La Commission concluait qu'elle ne pouvait pas, pour des raisons humanitaires, d'efficience et de bon sens, soutenir la notion de la démolition des

[24] Canada, *Report of the Federal Task Force on Housing and Urban Development,* Ottawa, Information Canada, janvier 1969, p. 1.

[25] Canada, *Report of the Federal Task Force on Housing and Urban Development*, p. 6.

logements anciens aux frais du public, à une époque où certains Canadiens des régions urbaines n'avaient toujours pas de logement, qu'il soit neuf ou ancien.

La deuxième recommandation de la Commission concernant la remise en état demandait de faire preuve d'une plus grande sélectivité pour la démolition des logements existants se trouvant dans les aires de réaménagement. Pendant leurs visites de sites de rénovation urbaine à Halifax, Montréal et Toronto, les membres de la Commission se sont rendus dans des maisons en rangée rénovées pour les rendre plus attrayantes, plus variées et plus sensibles sur le plan culturel que des logements neufs de remplacement. On a aussi prétendu que la remise en était pouvait produire ces avantages pour un coût moindre que la destruction et le remplacement.[26]

La troisième recommandation encourageait les municipalités à légiférer et à appliquer vigoureusement des règlements sur les normes minimales. La Commisson était en faveur du maintien des bâtiments existants, mais pas en protégeant les taudis ou en excusant la dégénérescence urbaine. La préservation du stock ancien n'était pas vue comme un processus automatique, mais plutôt comme un processus requérant des efforts consciencieux et continus de la part du gouvernement et des propriétaires-occupants privés. La Commission croyait que les politiques municipales pertinentes pouvaient être améliorées par l'adoption et l'application stricte de règlements sur les normes minimales obligeant les propriétaires à garder leurs bâtiments conformes aux normes établies de santé et de sécurité incendie ainsi que d'apparence générale. Il remarquait que quelques municipalités seulement avaient de tels règlements en place, et que celles qui en possédaient hésitaient souvent à les appliquer. La Commission concluait que cette situation avait encouragé la dégénérescence urbaine dans bien des grands centres.[27]

Le résultat le plus direct des travaux de la Commission a été le décret d'un moratoire, par le ministre fédéral, sur tout nouveau projet de rénovation urbaine. Toutefois, l'ensemble du rapport de la Commission, notamment ses propositions pour de nouvelles interventions dans le domaine du logement social, a été mal accueilli par le gouvernement de l'époque. Frustré par l'inaction, M. Hellyer démissionnait du Cabinet en avril 1969. Dans les années suivantes, toutefois, on a bel et bien mis en oeuvre la plupart des recommandations clés de la Commission, et ses travaux ont finalement été reconnus comme ayant préparé le terrain et suscité l'intérêt nécessaire pour l'élaboration et l'adoption de la politique de logement fédérale qui s'appliquerait à compter des années 1970.[28]

Lloyd Axworthy, qui est devenu ministre des Affaires étrangères du Canada au milieu des années 1990, était chef de cabinet de M. Hellyer pendant que ce dernier dirigeait la Commission. Au début des années 1970, M. Axworthy a écrit un livre sur l'expérience qu'il a vécue et dans lequel il formulait des observations sur les principales réalisations

[26] Canada, *Report of the Federal Task Force on Housing and Urban Development*, p. 65.
[27] Canada, *Report of the Federal Task Force on Housing and Urban Development*, p. 66.
[28] Rose, *Canadian Housing Policies*, p. 48.

de la Commission. Selon M. Axworthy, « Hellyer et la Commission ont jeté les bases d'une activité susceptible d'engendrer des changements encore plus importants dans le domaine du logement et de l'aménagement urbain. La Commission a évalué les questions, leur a donné de la visibilité et sensibilisé le public à l'effet que quelque chose ne tournait pas rond. Elle a aidé à amener de nombreux groupes et particuliers à réfléchir sérieusement sur les problèmes, et à chercher de nouvelles solutions. Les conclusions de la Commission ont remis en question et discrédité de nombreuses croyances traditionnelles, en plus d'exposer les faiblesses des principaux programmes comme la rénovation urbaine, le regroupement de terrains et le logement public, tels qu'appliqués à l'époque. Elles ont démontré qu'il fallait trouver davantage de réponses efficaces. La Commission a aussi donné naissance à de nouveaux processus politiques centrés sur les questions urbaines ».[29]

Expérimentation

Les travaux de la Commission fédérale d'étude sur le logement et l'aménagement urbain ont suscité beaucoup d'intérêt ainsi qu'un nouvel engagement de la part du gouvernement fédéral pour ce qui est d'accroître la capacité de la *LNH* et de la SCHL à aborder les besoins de logement des Canadiens à faible revenu. Ces aspects ressortaient dans un des premiers discours prononcé devant la Chambre des communes par l'honorable Robert Andres, le premier à siéger comme ministre d'État chargé des Affaires urbaines, lequel était aussi responsable du Logement. Dans son discours, M. Andres a exprimé son intention de consacrer une part accrue du budget des investissements de la SCHL aux programmes d'aide aux familles à faible revenu, aux personnes âgées et aux personnes défavorisées dans leur quête légitime mais difficile d'un logement décent.[30] Pour appuyer cet engagement, le Ministre créait, au sein de la SCHL, une Division du Plan dont le mandat consisterait à concevoir un ensemble de programmes urbains et ruraux qui seraient inclus dans une nouvelle loi abordant les besoins de logements abordables par la construction et la remise en état.[31] La SCHL était aussi encouragée à tester de nouveaux concepts de programmes et à acquérir une certaine expérience pratique de leur application afin de mieux servir les groupes prioritaires à faible revenu.

Au début de 1970, le Ministre annonçait de plus que 200 millions de dollars seraient affectés du budget des investissements de la SCHL au financement de formes novatrices d'habitations à coût modique pour les familles et les particuliers. Le programme focalisait sur les besoins de logement dans les principales régions urbaines où les marchés serrés des logements locatifs et les coûts élevés continuaient d'exercer d'énormes pressions sur les possibilités de logement des personnes à faible revenu. Six des 85 projets qui ont fini par recevoir des fonds étaient destinés à la préservation

---

[29] Lloyd Axworthy, *The Housing Task Force - A Case Study*, Winnipeg, Institute of Urban Studies, du 1er au 4 juin 1970, p. 33.

[30] SCHL, Residential Rehabilitation: Policy and Programme, Ottawa, Division du Plan, 8 décembre 1971, p. 1.

[31] Anderson, *Conférences sur la politique du logement au Canada, numéro 3*, p. 8.

et à l'amélioration du stock de logements existants. Le lecteur trouvera ci-après une brève description des parrains et de la nature de ces initiatives de remise en état :

- Social Housing Services de Cape Breton, un groupe sans but lucratif local, a acheté 50 maisons individuelles de la région de Sydney pour les rénover et ensuite les louer avec option d'achat à des familles à très faible revenu;
- Charest et Frères Limitée, une société privée, a rénové 42 logements dans le quartier Petite Bourgogne de Montréal;
- Le Parallel Institute, à Montréal, un organisme de développement communautaire sans but lucratif, a rénové 100 logements situés à Pointe-Saint-Charles en faisant appel à de la main-d'oeuvre locale;
- La ville de Toronto a rénové 200 logements dispersés situés à Don Mount et à Don Vale et destinés aux familles à faible revenu;
- Kinew Housing, la première société de logement sans but lucratif pour Autochtones en milieu urbain du Canada, a acheté et rénové 20 maisons existantes destinées aux Autochtones de Winnipeg;
- La Stanley and New Fountain Residential Society et la Cordova Redevelopment Corporation Limited ont rénové deux hôtels convertis en résidence coopérative de 103 unités pour les personnes seules du secteur Gas Town de Vancouver.[32]

À cause du succès présumé de ces projets de rénovation novateurs, souvent entrepris par des organismes sans but lucratif, et en réponse à des pressions croissantes, la SCHL adoptait, en 1971, « une politique en matière de projets et d'aménagement ». Pour la première fois, la Société étendait son action aux groupes représentant les personnes à revenu faible et modéré en les invitant à demander des prêts à la rénovation. L'initiative n'a pas connu le succès anticipé, et seulement 10 % environ des 100 millions de dollars affectés au budget ont été utilisés. On rapporte que les groupes ne pouvaient pas rembourser les prêts dont ils avaient besoin, et que la SCHL était incapable d'offrir les subventions et les bas taux d'intérêt demandés, sauf dans les régions de rénovation urbaine désignées.[33] Cependant, les projets expérimentaux élaborés dans un certain nombre de municipalités en vertu des programmes novateurs, en 1970 et en 1971, ont provoqué des changements positifs et fourni des leçons importantes, particulièrement en ce qui concerne la satisfaction des besoins des propriétaires-occupants et des locataires à faible revenu. L'expérience de trois grandes villes dans ce domaine est particulièrement importante.[34]

Les tentatives réalisées à Toronto illustrent parfaitement l'incapacité du programme de la SCHL de donner naissance à des projets de rénovation parrainés par des organismes publics. Au moment de sa planification, le secteur Alexandra Park devait constituer un nouveau concept de rénovation urbaine s'appuyant sur le

---

[32] Conseil canadien de développement social, *Where the $200 Million Went*, Ottawa, CCDS, mars 1971, annexe 1.

[33] Michael Dennis, *Le logement des bas salariés : programme à la recherche d'une politique*, p. 299.

[34] L'expérience rapportée est tirée du rapport de la SCHL intitulé *Residential Rehabilitation: Policy and Programme*, 8 décembre 1971, p. 30-37.

réaménagement et la rénovation. Au début, l'administration publique devait acheter et rénover 42 maisons dans le but de motiver les propriétaires privés du secteur à rénover leur propre maison. Cependant, les résidents locaux ne pouvaient tirer parti facilement des encouragements offerts par la SCHL et la ville de Toronto sous forme de prêts à taux d'intérêt inférieur au taux du marché. Pas une demande de prêt pour l'amélioration de maisons au titre de la *LNH*, laquelle exigeait que les rénovations satisfassent aux normes de la SCHL pour les maisons existantes, n'a été approuvée dans Alexandra Park. De 1968 à 1970, la ville n'a accordé que 31 prêts à la rénovation sur tout son territoire, même si ses normes de logement étaient inférieures à celles de la SCHL. Globalement, peu a été accompli, et même la rénovation des 42 logements situés dans Alexander Park par l'administration publique a fini par être abandonnée.

Les tentatives de rénovation à Don Vale, un autre secteur urbain de Toronto, se sont aussi heurtées à des difficultés. Comme dans le cas d'Alexandra Park, la ville essayait d'encourager le secteur privé à rénover depuis un certain temps lorsque le programme novateur du gouvernement fédéral a été annoncé en 1970. Les efforts de la SCHL et de la ville afin d'encourager les ménages ayant un revenu inférieur à 7 000 $ à acheter et à rénover des maisons existantes par l'entremise de prêts à taux d'intérêt réduit étaient contrariés de deux façons. Premièrement, le coût réel d'une maison bas de gamme située dans la ville excédait généralement 18 000 $, soit la limite autorisée pour les prêts *LNH* visant le logement existant. Deuxièmement, l'exigence de la SCHL à cette époque voulant que les prêts *LNH* soient garantis par des hypothèques de premier rang signifiait que la plupart des fonds de l'expérience allaient servir à renégocier des prêts existants plutôt qu'à révover. On pensait aussi que le programme ne servirait pas les personnes âgées, qui refuseraient de s'endetter. Une autre impasse s'est présentée lorsque la province a refusé d'accorder à la ville le pouvoir d'imposer des contrôles des loyers auprès des propriétaires-bailleurs qui recevraient des subventions à la rénovation. Ceci signifiait que les locataires à faible revenu pouvaient être confrontés à des hausses de loyers une fois les améliorations apportées grâce à l'aide à la rénovation consentie par la SCHL.

Montréal est un exemple où l'aide municipale à la rénovation, accordée avec un certain soutien provincial, a connu du succès et fourni une bonne assise pour un effort de rénovation à grande échelle. L'administration municipale reconnaissait que le succès des projets de rénovation dépendait en grande partie d'un dialogue efficace avec les résidents locaux. Par conséquent, le service du logement a ouvert des bureaux de quartier dans chaque secteur de projet. Un règlement local permettait à la ville de subventionner jusqu'à 25 % de la valeur des travaux de rénovation accomplis dans chaque habitation. En date du mois de juin 1971, 619 logements avaient été rénovés pour un coût de 1 310 129 $ (soit légèrement plus de 2 000 $ par logement), ce qui avait nécessité une subvention de 327 532 $ de la ville. Une évaluation du programme a révélé que chaque dollar de subvention avait produit près de quatre dollars en travaux additionnels, soit un effet multiplicateur beaucoup plus grand que celui de l'aide gouvernementale accordée à de nombreuses initiatives d'aménagement industrielles. Malgré le succès remporté à Montréal comparativement à Toronto, on reconnaissait

toujours qu'une subvention de 25 % était insuffisante. Le fait que les loyers augmentaient brusquement à cette époque et que 40 000 habitations de la ville avaient besoin de rénovations exerçait des pressions sur tous les paliers de gouvernement afin de les inciter à agir. En réponse, une entente d'une durée de un an a été négociée entre la SCHL, la province de Québec et la ville de Montréal, pour partager jusqu'à 40 % des coûts de rénovation, jusqu'à concurrence du quart de l'évaluation révisée d'un bâtiment, sur la base de 50-25-25 %.

La région de Strathcona, à Vancouver, constitue probablement l'initiative de rénovation la plus importante conçue au Canada pendant cette période, car elle a constitué un tournant dans la transition entre la rénovation urbaine et une politique de rénovation axée davantage sur la communauté. Strathcona était un secteur résidentiel détérioré de vingt-trois blocs abritant la communauté chinoise de Vancouver et que la ville avait commencé à réaménager avec des structures de logements publics à densité moyenne et élevée à la fin des années 1950 et dans les années 1960. Le réaménagement est devenu une menace plus importante pour le stock de logements existants en 1968 lorsque la ville de Vancouver a demandé des fonds à la SCHL en vertu du programme de rénovation urbaine afin « de dégager et d'aménager » le secteur. L'opposition des résidents, organisée par la Strathcona Property Owners and Tenants Association (SPOTA), a débouché sur l'élaboration d'un projet de rénovation fondé sur la remise en état qui était sans précédent au Canada, à l'époque.

Pour la première fois, des arrangements étaient pris pour permettre aux résidents de jouer un rôle égal à celui des partenaires gouvernementaux dans le processus de rénovation du quartier. Une entente tripartite a été conclue entre les trois paliers de gouvernement afin de permettre le partage des coûts de rénovation sur la même base que l'entente de Montréal. Toutefois, les subventions étaient plus élevées qu'à Montréal. Une subvention maximale de 3 000 $ assortie d'aucune exigence en termes d'avoir propre était offerte aux propriétaires-occupants dont le revenu était inférieur ou égal à 6 000 $. Au-dessus de ce niveau, la subvention chutait de 25 % pour chaque tranche de 1 000 $ d'augmentation du revenu du ménage. Dans le cas des appartements, une subvention de 1 000 $ par unité était offerte sans limite de revenu, sous réserve de l'application d'un moratoire de cinq ans sur les loyers. Aucun changement des mesures législatives n'était requis étant donné que le projet était réalisable grâce à une interprétation élargie de l'article de la *LNH* traitant de la rénovation urbaine de manière à permettre à des particuliers de recevoir des subventions. Ces modalités prévoyaient que des prêts et des subventions publics seraient accordés aux propriétaires-occupants et aux propriétaires-bailleurs pour la réparation des logements et, qu'en plus, on soutiendrait l'aménagement d'un parc linéaire et d'un terrain d'aventure. Au total, 30 % de tous les logements du secteur ont été rénovés, et de nombreux autres ont été améliorés sans aide. Des logements intercalaires ont aussi été construits.

À l'époque, on avait affirmé à propos de l'expérience qu'aucun administrateur de programme appliquant un ensemble de critères de sélection pour les secteurs n'aurait

désigné Strathcona pour une rénovation étant donné que le quartier était de toute évidence destiné à des aménagements de forte densité. Pourtant, les résidents étaient inflexibles et de bonne foi, même au point de demander à la ville de rezoner le secteur afin d'en diminuer la densité. L'attrait du quartier de Strathcona a été grandement accru les années suivantes par suite de l'utilisation de cette nouvelle approche pour la rénovation. Les prix de revente ont augmenté et la communauté a prospéré.[35]

Un certain nombre de leçons précieuses ont été tirées des expériences en rénovation de logement réalisées à Toronto, Montréal et Vancouver ainsi que dans un certain nombre de communautés additionnelles. Ces leçons ont aidé à élaborer des politiques et des lignes de conduite qui ont débouché sur l'adoption de programmes de rénovation des logements et d'amélioration des communautés nationaux plus permanents. En particulier, nous avons appris ceci :

- Des subventions plus importantes étaient nécessaires pour aider les ménages pauvres et âgés et permettre aux familles à faible revenu d'entreprendre des rénovations sans s'exposer à des difficultés économiques;
- L'obtention des fonds nécessaires à l'aide à la rénovation par l'entremise de prêts hypothécaires de premier rang faisait obstacle à ces initiatives;
- Comparativement à la construction, une approche plus flexible s'imposait concernant l'application de normes pour la rénovation des logements;
- Pour empêcher les propriétaires-bailleurs d'augmenter les loyers de manière excessive après la rénovation de leurs logements avec l'aide gouvernementale, il fallait se fier sur la conception des programmes plutôt que sur des mécanismes législatifs;
- La participation des citoyens locaux était primordiale pour réussir à rénover les quartiers;
- Les travaux de rénovation génèrent de nombreux emplois.

Bien qu'il soit intéressant, l'examen précédent de certaines des expériences clés réalisées avec des méthodes de rechange pour la rénovation des logements et des quartiers détériorés ne saisit pas l'ambiance de l'époque, laquelle constituait un important facteur du processus de transformation qui s'accélérait. Il s'agissait d'une période excitante pendant laquelle soufflait un vent de changement généré par la croissance urbaine, les changements économiques et l'expérience accumulée par les nombreux activistes présents au Canada ainsi qu'à l'étranger. On assistait à un transfert important d'attitudes et d'information découlant de l'expérience américaine en aménagement urbain et de la participation des citoyens à la guerre que les É.-U. faisaient à la pauvreté depuis le milieu des années 1960. La réaction contre la rénovation urbaine était apparue plus vite aux É.-U. qu'au Canada et une expérience considérable avait été accumulée par l'établissement de méthodes de rechange. Au début des années 1970, l'intérêt pour le changement au Canada prenait la forme d'un

---

[35] Scanada Consultants Limited, *Trois décennies d'innovation en technologie du bâtiment résidentiel de 1966 à 1996*, Ottawa, SCHL, octobre 1998, p. 8.

véritable raz-de-marée chez de nombreux travailleurs communautaires, professionnels du design urbain, conseillers en politiques du logement de même, qu'à coup sûr, chez quelques politiciens. Le moment était venu d'élaborer un programme d'application directe.

L'examen précédent des diverses approches en matière de rénovation des logements, des services et des commodités dans les quartiers détériorés ne reflète pas entièrement l'ambiance qui régnait à l'époque ni l'intérêt croissant, dans toute l'Amérique du Nord, pour l'élaboration de programmes publics visant à mieux aborder les besoins des pauvres et les problèmes de déclin urbain. La réaction contre la rénovation urbaine par la démolition et la reconstruction complètes s'était manifestée plus tôt aux États-Unis qu'au Canada, et une expérience considérable avait déjà été accumulée à force d'essayer des méthodes de rechange. L'information sur l'expérience de plus en plus étendue des Américains en matière d'aménagement urbain et de participation des citoyens était facilement disponible et intéressait grandement les Canadiens. Parallèlement à tout ceci et aux avantages retirés de certaines expériences maison réalisées au début des années 1970, l'intérêt pour le changement au Canada prenait la forme d'un véritable raz-de-marée chez de nombreux travailleurs communautaires, professionnels du design urbain, conseillers en politiques du logement de même, qu'à coup sûr, chez quelques politiciens. Le moment était venu de lancer un nouveau programme.

Élaboration de la politique

Bien qu'il ait acquis de l'expérience pratique sur le terrain par l'entremise des diverses initiatives expérimentales, le gouvernement maintenait le moratoire sur la rénovation urbaine qu'il avait décrété en 1968, en attendant la réalisation d'autres études sur les politiques d'urbanisation et de logement destinées à soutenir les modifications qu'on allait apporter à la *LNH* en 1972 or 1973, modifications qui seraient suivies par le lancement de nouveaux programmes. Ces études ont été entreprises par l'entremise de la nouvelle Division du Plan de la SCHL, qui avait recruté un groupe de spécialistes en élaboration de politiques urbaines devant apporter une perspective nouvelle et indépendante quant au rôle et aux programmes de la SCHL. Pour cette raison, il existait une certaine tension à l'intérieur de la SCHL lorsque les travaux de la Division du Plan ont commencé, tension qui a été partiellement atténuée grâce au détachement d'un personnel expérimenté au niveau professionnel et technique ainsi qu'au niveau des programmes. Ces employés provenant des autres sceteurs et divisions de la SCHL allaient aider à évaluer et à élaborer des solutions de rechange en matière de politique et de programme. Cette combination du neuf avec l'ancien a produit beaucoup d'énergie et de créativité en matière d'élaboration de politique de logement au cours des années suivantes.

Parmi les nombreuses initiatives entreprises par la Division du Plan à l'époque, deux s'appliquaient particulièrement à l'élaboration de programmes visant à aborder les besoins des quartiers en déclin ainsi que l'état du stock de logements existants. La

première a été la création du In City Urban Assistance Research Group (souvent appelé l'Urban Assistance Task Force), en 1970, lequel a été présidé par Glen Milne, professeur à la School of Architecture de la Carleton University, à Ottawa. Le mandat du groupe de travail consistait à évaluer le programme de rénovation urbaine et à formuler, élaborer, évaluer et recommander des programmes de rechange ou modifiés susceptibles d'être mis en oeuvre en vertu des mesures législatives existantes ou futures. Plus précisément, on cherchait des solutions pour améliorer les conditions de vie des groupes défavorisés des villes canadiennes dont l'état physique du logement et du milieu immédiat s'était détérioré. Les aspects environnementaux étaient reliés aux installations et aux services communautaires, tant physiques que sociaux, qui ne répondaient pas aux besoins locaux, de même qu'au manque d'occasions pour les résidents locaux de participer sérieusement à la réponse aux changements et aux décisions touchant le tissu social de leurs communautés.

La deuxième initiative d'élaboration de politique commandée par la Division du Plan, qui abordait aussi en partie les questions de remise en état des logements, a été entreprise en 1971 par le Low-Income Housing Research Group (plus connu sous le nom de Low-Income Housing Task Force), présidé par Michael Dennis qui était à l'époque membre de la faculté de la Ogoode Hall Law School, à Toronto. Le groupe de travail devait examiner les besoins de logement à l'échelle nationale, les besoins de logement des personnes à faible revenu et le rôle approprié des gouvernements à tous les paliers avec, pour toile de fond, l'élaboration de politiques de programme de rechange. Le groupe a examiné l'expérience limitée du gouvernement fédéral relativement à la rénovation de logement, l'utilisation du stock de logements existants pour aider les ménages à revenu faible et modéré ayant besoin d'un logement abordable et les pressions de plus en plus fortes en faveur de la rénovation. Il s'est aussi penché sur les coûts des programmes; le rôle et la capacité des utilisateurs, de l'industrie et des autres gouvernements; les mécanismes de financement de rechange et l'entretien des améliorations, dans sa tentative d'élaborer une politique de rénovation cohérente avec une politique de logement globale pour les personnes à faible revenu. Le rapport de ce groupe de travail a été publié indépendamment en avril 1972 par M. Dennis, avec pour titre *Le logement des bas salariés : programme à la recherche d'une politique : sommaire et recommandations*, par suite d'un différend sur certains éléments du texte se rapportant à des documents internes de la SCHL.

Parmi les nombreux documents de travail préparés par l'Urban Assistance Task Force, le Low Income Housing Task Force et le personnel de la Division du Plan, un petit nombre portait sur les plans de remise en état britanniques et américains, ce qui a fourni des idées utiles au moment d'élaborer les politiques et les programmes canadiens. Ces documents soulignaient qu'en Grande-Bretagne, le gouvernement accordait des subventions ainsi que des prêts à long terme et à intérêt réduit aux propriétaires-occupants de même qu'aux absentéistes pour encourager la rénovation de logement sur une base universelle au moyen d'encouragements dans les secteurs d'amélioration généraux, et en ne procédant par ordonnance qu'en dernier recours. Le plan était fondé, semble-t-il, sur l'hypothèse voulant que les propriétaires-occupants en

mesure de le faire amélioreraient leur maison. On croyait que le mauvais entretien des maisons ou l'absence de commodités de base était attribuable au manque de moyens des propriétaires, et non pas à un choix de la part de ces même personnes.[36] À la lumière de son évaluation de ce rapport sur l'expérience britannique ainsi que des autres documents du même type, l'Urban Assistance Task Force concluait que : i) le gouvernement central devait financer les programmes et confier l'administration de ceux-ci aux municipalités; ii) aucune subvention ne devrait être versée avant l'achèvement et l'inspection des travaux; iii) les travaux de rénovation résidentiels devraient être réalisés dans le contexte d'un vaste programme de réadaptation sociale.[37]

À ce moment-là, aux États-Unis, des suvbentions pour la rénovation de logement étaient offertes aux propriétaires-occupants et des prêts étaient consentis aux absentéistes qui acceptaient que les loyers soient contrôlés dans les bâtiments pour locataires à faible revenu. Pour être admissibles aux subventions, les propriétaires-occupants devaient habiter dans un secteur de rénovation urbaine visé par un « mécanisme d'application du code du bâtiment ». Selon les documents de travail, les mesures législatives américaines se fiaient beaucoup plus sur l'application du code que sur la garantie que le financement des améliorations résidentielles serait suffisant pour inciter le propriétaire-occupant à apporter les amélirations.[38] Ces éléments ainsi que les autres essais réalisés aux É.-U. ont suggéré ce qui suit à l'Urban Assistance Task Force : i) les propriétés détenues par des propriétaires non gérants nécessitaient un traitement différent des bâtiments de propriétaire-occupant; ii) les programmes de rénovation étaient longs et difficiles à mettre en oeuvre; de plus, il fallait en faire la promotion; iii) pour avoir des répercussions majeures sur les propriétaires non gérants, il faudrait que des institutions intermédiaires achètent et rénovent les bâtiments de ces propriétaires; iv) le financement à long terme doit se faire à des taux d'intérêt subventionnés; v) des normes flexibles devraient excéder les niveaux de santé et de sécurité de base, sans être toutefois restrictives au point d'empêcher l'exécution des rénovations; vi) des signes évidents des autres améliorations publiques étaient essentiels afin d'amener les propriétaires-occupants à participer; vii) les interventions en matière de rénovation devraient se faire secteur par secteur afin de maximiser les répercussions et les économies; viii) la conception du programme de rénovation devrait tenir compte du déplacement des résidents pendant l'exécution des travaux.[39]

---

[36] SCHL, *Working Paper No. 1, Rehabilitation: A Program Proposal*, Ottawa, Task Force on Low Income Housing, 1971, p. 96.

[37] SCHL, *Report of the In City Urban Assistance Research Group, Volume 5, Housing Conservation and Rehabilitation, Urban Assistance Policy Alternatives*, p. 9.

[38] SCHL, *Working Paper No. 1, Rehabilitation: A Program Proposal*, Ottawa, Task Force on Low Income Housing, 1971, p. 96.

[39] SCHL, *Report of the In City Urban Assistance Research Group, Volume 5, Housing Conservation and Rehabilitation, Urban Assistance Policy Alternatives*, p. 9.

Compte tenu de son analyse globale, l'Urban Assistance Task Force avait proposé un approche « pilote » relativement à l'aide à la rénovation[40] et un programme d'aide au développement communautaire axé sur la fourniture de ressources aux groupes locaux pour la planification à l'appui des diverses initiatives d'amélioration des quartiers.[41] Les projets pilotes de rénovation recommandés devaient être financés par des modifications à la *LNH* permettant l'attribution de subventions et de prêts dont les taux d'intérêt seraient ajustés en fonction de la capacité de payer des emprunteurs. Ces projets pilotes devaient être réalisés dans l'ensemble du Canada et évalués par un organisme de recherche qui continuerait d'étudier les problèmes urbains connexes. Des efforts devaient être déployés en vue d'amener les provinces à aider les municipalités à mettre en oeuvre le programme pilote, à définir les responsabilités et à fournir des conseils techniques pour l'élaboration des codes du bâtiment et des programmes de formation. La participation municipale à ces nouvelles initiatives devait aussi être encouragée et soutenue.

Le Low Income Housing Task Force est allé plus loin que l'Urban Assistance Task Force et il a recommandé l'adoption d'un programme de rénovation à grande échelle afin d'amener une partie aussi grande que possible du stock de logement mal entretenu à un niveau acceptable de qualité. Il a proposé des critères pour l'établissement des coûts de programme admissibles, du coût maximal admissible pour les diverses réparations et des normes de logement à atteindre afin d'étendre la durée utile d'un bâtiment de 15 ans. Afin de permettre la participation des groupes à faible revenu, le groupe de travail a proposé que des subventions, de bas taux d'intérêt ou des prêts libres d'intérêt soient consentis aux propriétaires-bailleurs et dont le montant réel serait fondé sur une échelle mobile qui varierait selon le revenu des ménages. On recommandait aussi de subventionner les rénovations réalisées par les petits propriétaires-bailleurs et les groupes sans but lucratif, notamment les coopératives d'habitation permanente, qui achetaient et amélioraient des logements locatifs existants. Des taux d'intérêt privilégiés étaient proposés pour les propriétaires de grands immeubles locatifs (plus de quatre logements) qui acceptaient : i) de se conformer au exigences du côde du bâtiment, ii) de ne pas hausser les loyers pendant 10 ans.[42]

Certains des éléments de programme proposés par les deux groupes de travail de la Division du Plan ont été repris dans les programmes d'amélioration des quartiers et de rénovation résidentielle lancés plusieurs années après. Manifestement, une quantité considérable de travail a aussi été accomplie entre 1969 et 1972 par des équipes multidisciplinaires de la Division du Plan afin d'étayer et de résumer les travaux réalisés par des groupes externes, et de préparer des propositions détaillées et intégrées en matière de mesures législatives et de programmes.[43] Pendant cette période, l'attention

---

[40] SCHL, *Report of the In City Urban Assistance Research Group, Volume 5, Housing Conservation and Rehabilitation, Urban Assistance Policy Alternatives,* Ottawa, Division du plan, septembre 1971, p. 3.

[41] SCHL, *An Interim Report on the Findings of the Task Force on Urban Assistance,* p. 74.

[42] Michael Dennis, *Le logement des bas salariés : programme à la recherche d'une politique,* p. 305-309.

[43] SCHL, *Residential Rehabilitation: Policy and Programme*, Ottawa, Division du plan, 8 décembre 1971,

ne portait pas seulement sur l'amélioration des quartiers et la rénovation résidentielle. On élaborait aussi de nouveaux programmes de logement sans but lucratif et de coopératives d'habitation pour remplacer ou compléter le programme de logement public. Et on travaillait sur un ensemble de programmes pour aborder les besoins de logements critiques dans les régions rurales et éloignées, en insistant particulièrement sur les besoins des Autochtones.

Politique de logement pour les Autochtones et élaboration de programme

Au début des années 1970, des représentants des Métis et des Indiens non inscrits avaient commencé à exercer des pressions intenses afin de focaliser l'attention du fédéral sur les Autochtones les plus pauvres et leurs logement surpeuplés. On reconnaissait généralement que les Autochtones (Indiens de plein droit et Indiens non inscrits, Métis et Inuits) vivant à l'extérieur des réserves étaient, de loin, les plus mal logés parmi les personnes à faible revenu du Canada. Malgré la situation désespérée, il n'y avait aucun programme d'aide à la production de logements neufs et à la réparation des logements existants. En date de mai 1970, seulement 196 logements neufs pour Autochtones avaient été produits à l'intérieur et à l'extérieur des réserves en vertu des programmes de logement public de la *LNH*.[44]

En juillet 1970, le ministre d'État aux Affaires urbaines demandait officiellement aux représentants de la SCHL d'élaborer une politique de logement pour les personnes à faible revenu qui accorderait la priorité aux Autochtones. Au début de 1971, une gamme d'initiatives a été élaborée par la Division du Plan pour remédier aux conditions de logement inférieures aux normes dans les communautés autochtones au cours d'une période de 5 à 7 ans, tout en tenant compte de la nécessité de consulter les Autochtones et les provinces. On encourageait aussi fortement le financement de toutes les études raisonnables et de toutes les propositions de projet élaborées par les organismes autochtones au cours des six mois suivants.[45]

À l'automne 1971, la SCHL recevait une demande de la Métis Society of Saskatchewan pour des fonds afin de réparer des maisons de manière rudimentaire en posant du papier goudronné, de l'aggloméré et du polyuréthane. On mentionnait aussi qu'il fallait des poêles et de la literie décents.[46] On a appelé ces mesures le « Programme de confort hivernal ». L'objectif consistait à garder les familles au chaud et au sec en attendant que la SCHL élabore un programme de logement complet et permanent.

---

p. i.

[44] David Crenna, *A Low Income Housing Policy for 1971: Alternatives for Choice*, Ottawa, SCHL, Division du plan, janvier 1971, p. 22.

[45] David Crenna, *A Low Income Housing Policy for 1971: Alternatives for Choice*, p. 22 et 23.

[46] SCHL, *Native Housing Report*, Ottawa, Division du plan, SCHL, octobre 1972, p. 100.

En février 1972, chaque association provinciale des Métis avait reçu une subvention pour lancer le Programme de confort hivernal l'hiver suivant. Malgré les besoins désespérés, les leaders des Métis trouvaient le programme insatisfaisant. On trouvait que le caractère mineur et temporaire des réparations ne méritait pas toutes les démarches nécessaires. Pire encore, on trouvait que le programme allait détourner des talents et des énergies qu'il serait préférable de consacrer à la construction ainsi qu'à la rénovation de logements qui seraient en meilleur état, certes, mais toujours inférieurs aux normes.

Bien qu'il restait à la SCHL énormément de travail à accomplir avant qu'un nouveau programme ne soit prêt à aborder les besoins de logement des Autochtones vivant dans les régions rurales, le décor était planté dès le début de 1972 pour apporter des modifications à la *LNH* qui serviraient de fondement à un nouvel ensemble de programmes de logement social.

Intervention du législateur

Un projet de loi couvrant les modifications proposées à la *LNH* était présenté en juin 1972. Il contenait une nouvelle section permettant aux fonds fédéraux d'être affectés à la remise en état des logements selon des modalités de partage des coûts fédérales-provinciales-territoriales (f.-p.-t.). La première séance de discussions f.-p.-t. a eu lieu à l'été, et une deuxième réunion était prévue, mais le projet de loi est mort au Feuilleton lorsque le Premier ministre a déclenché des élections prévues pour l'automne.

Bien que le gouvernement Trudeau ait été réélu, sa majorité était si petite qu'il a dû se fier sur le Nouveau Parti Démocratique (N.P.D.) pour maintenir sa position à titre de gouvernement du Canada. L'intérêt marqué du N.P.D. pour toutes les formes de législations sociales garantissait l'adoption rapide d'une nouvelle loi sur le logement répondant aux préoccupations du Parti.[47]

Parmi les caractéristiques du projet de loi original qu'il fallait revoir, il y avait la nécessité de partager les coûts pour que le programme puisse s'appliquer dans une province. Par la suite, on a éliminé l'obligation de partager les coûts. Ces contributions de contrepartie par les provinces et les municipalités posaient un problème au gouvernement fédéral car elles risquaient d'exclure des personnes du programme dans les territoires ne participant pas. L'expérience accumulée avec d'autres programmes fédéraux-provinciaux à l'époque indiquait que le partage des coûts tendait à défavoriser les provinces moins nanties et amenait les immobilisations ainsi que les subventions fédérales à être déterminées en grande partie par la capacité d'utilisation provinciale. On avait aussi reconnu que le maintien d'un contrôle fédéral étroit sur la conception du programme permettrait d'apporter plus facilement des modifications, le cas échéant, ce qui ne serait pas le cas en vertu de modalités de partage des coûts. À l'époque, on

[47] Rose, *Canadian Housing Policies*, p. 54.

croyait aussi qu'un programme fédéral unilatéral constituerait la meilleure façon de répondre aux préoccupations fédérales à l'effet que tous les Canadiens devaient atteindre au moins la même norme de logement selon les définitions acceptées de qualité. Enfin, on était d'avis que le partage des coûts obligatoire par les provinces empêcherait une mise en oeuvre rapide, ce qui constituait un aspect important pour un programme offrant un fort potentiel de création d'emploi à un moment où l'on s'inquiétait de plus en plus du chômage.

Le nouveau projet de loi a été reçu en troisième lecture et, au printemps de 1973, il était approuvé par le Parlement et recevait la sanction royale. Rapidement, le Canada disposait d'un nouvel ensemble de programmes d'aide pour la production de logements sociaux, l'amélioration des quartiers et, pour la première fois, la rénovation résidentielle.

Résumé

Il a fallu plus de cinquante ans pour créer les conditions nécessaires au lancement du PAREL en 1973. Il y a eu quatre éléments distincts mais reliés. Le premier a été la reconnaissance de plus en plus grande de la part des politiciens et des intervenants du logement à l'effet qu'une partie du stock de logements existants était très délabrée et avait besoin d'être remplacée ou rénovée. La deuxième était l'élaboration d'une base législative et institutionnelle nationale pour la création des programmes de logement nationaux, en particulier par l'entremise de la *Loi nationale sur le logement* et de la *Loi sur la Société centrale d'hypothèques et de logement*.

Le troisième élément était la résistance de plus en plus grande face à la rénovation urbaine par la démolition et la production de logements neufs de remplacement, en particulier de grands ensembles de logements publics, pour favoriser des approches davantage axées sur la communauté qui focalisaient aussi sur la rénovation et la préservation du logement existant et l'amélioration des autres aspects de l'infrastructure physique et sociale. Enfin, il y a eu une période d'expérimentation et d'apprentissage sur les pratiques de rénovation résidentielle efficaces par l'entremise d'un certain nombre de projets uniques. Les résultats ont fourni une orientation politique essentielle pour la modification de la loi et la conception du PAREL.

Chapitre 2

Amélioration des logements inférieurs aux normes : 1973-1985

Lancement du PAREL urbain et du PAQ

Les premiers programmes novateurs d'amélioration des quartiers et de rénovation des logements ont été lancés par le gouvernement fédéral peu après la modification de la *LNH* en juin 1973.[48] La conservation et la rénovation plutôt que la démolition et la construction de logements publics neufs sont donc devenus le pivot principal de la politique gouvernementale dans les quartiers délabrés. Les ménages à revenu faible et modéré vivant dans des logements inférieurs aux normes ont eu accès à de l'aide financière et technique, et un accent nouveau était accordé au développement de l'industrie de la rénovation résidentielle du Canada.

Les deux nouveaux programmes de rénovation des vieux quartiers et des logements détériorés étaient le Programme d'amélioration des quartiers (PAQ), le programme de remplacement pour la rénovation urbaine, et le Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL).

Le but du PAQ consistait à encourager et à soutenir les efforts des municipalités, de concert avec les résidents, en vue d'améliorer des quartiers résidentiels habités par des personnes à revenus faibles et modérés.[49] Le PAQ avait pour but de conserver, de remettre en état ou d'ajouter les commodités sociales et récréatives requises de même que les services municipaux, d'améliorer les secteurs délabrés, et de promouvoir l'entretien des quartiers après l'achèvement des travaux.[50] Le programme accordait aussi une aide directe aux résidents locaux afin de contrôler et d'améliorer leur environnement. À cet effet, le PAQ soutenait les efforts des résidents en vue de jouer un rôle dans le processus décisionnel et il fournissait les ressources pour la mise en oeuvre des initiatives qu'ils lançaient.

À l'origine, le PAREL s'appelait le Programme d'aide à la remise en état et à la transformation des logements (PARETL), mais ce nom a été raccourci par la suite. Le PAREL accordait des fonds fédéraux par l'entremise de la SCHL pour la réparation ou

[48] Les parties III.1 et IV.1 de la *LNH* de 1973 définissent les paramètres législatifs du Programme d'amélioration des quartiers et du Programme d'aide à la remise en état des logements respectivement.

[49] SCHL, *Evaluation of the Neighbourhood Improvement Program, Main Report*, Ottawa, Division de l'amélioration des logements et des quartiers, avril 1979, p. 1.

[50] David Carlson, *Réanimation urbaine en Amérique du Nord : Comparaison entre les programmes canadiens et les programmes américains de conservation des quartiers et de restauration de l'habitat*, Ottawa, département d'État chargé des Affaires urbaines, 1978, p. 2.

la conversion des bâtiments résidentiels existants afin d'améliorer les conditions de logement des personnes à revenu faible ou modéré.[51]

Le PAREL s'articulait autour de quatre objectifs explicites :[52]

- Fournir de l'aide axée sur les besoins aux résidents vivant dans des logements inférieurs aux normes;
- Rendre les logements inférieurs aux normes conformes à un niveau convenu de santé et de sécurité;
- S'assurer que la qualité des réparations et des améliorations améliore substantiellement la durée utile de l'habitation;
- Promouvoir un niveau acceptable d'entretien du stock existant.

Le PAREL n'était ni un rapiéçage ni un cataplasme, ni une tentative de modernisation et de peaufinage complets des vieux logements. Il visait surtout à assurer la qualité des composantes structurales et des services de base d'une habitation. Par conséquent, les fonds ont été accordés en priorité à des éléments tels que le chauffage et l'isolation, la plomberie et l'installation électrique ainsi que les composantes structurales d'un bâtiment, p. ex. le toit, les fenêtres, etc. On prévoyait qu'une habitation verrait sa durée utile prolongée d'environ 15 ans par l'investissement de fonds du PAREL. [53]

Cependant, certains fonds pouvaient servir à améliorer l'environnement de l'habitation comme les clôtures, les allées, les dépendances, etc. On pensait que l'amélioration de l'apparence extérieure des habitations servirait de catalyseur pour des efforts communautaires en vue d'améliorer le milieu de vie entier d'un quartier, ce qui constituerait une preuve visible des succès remportés.

Conçu pour posséder des volets propriétaire-occupant, locatif et sans but lucratif, le PAREL était, à l'origine, orienté vers les milieux urbains. Pour maximiser ses avantages, le programme s'appliquait généralement aux propriétés situées dans les régions désignées par le PAQ. Cependant, certaines provinces ayant demandé que le programme soit plus flexible pour qu'il réponde à leurs propres priorités en matière de logement, celui-ci pouvait s'appliquer à l'extérieur des régions désignées par le PAQ, grâce à des arrangements spéciaux avec une province, et il pouvait s'appliquer aux sociétés sans but lucratif sans restriction relative à la région.[54]

---

[51] SCHL, *Residential Rehabilitation and Conversion Assistance Program,* Ottawa, SCHL, MG B-775, 16 août 1973.

[52] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements,* Ottawa, Évaluation de programme, mars 1986, p. 15.

[53] SCHL, Manuel des usagers du programme d'aide à la remise en état des logements en milieu urbain, Ottawa, Division de l'amélioration des logements et des quartiers, 30 octobre 1981, p. A-2.

[54] SCHL, *Residential Rehabilitation and Conversion Assistance Program*, MG B-775, p. 2.

Le PAREL n'était pas un programme universel offert sur demande à tous les logements de propriétaire-opccupant ou à tous les logements locatifs. Son association étroite avec le PAQ était conçue pour favoriser la synergie des deux programmes et leur succès.

Conception du programme

Le cadre de travail original et les éléments de conception clés du PAREL urbain, tels que fournis dans le matériel promotionnel ayant accompagné le lancement, sont décrits dans la figure 1. Au cours des vingt-cinq années suivantes, le cadre général est resté relativement identique, bien que les composantes de programme, les détails de conception et l'accent aient changé.

Figure 1
Cadre de conception du PAREL - 1974

Admissibilité à l'aide

Le programme s'appliquait aux propriétaires-occupants et aux propriétaires-bailleurs habitant ou possédant des logements inférieurs aux normes situés dans :

- des secteurs désignés pour le Programme d'amélioration des quartiers;
- d'autres régions par l'entremise d'ententes spéciales avec les provinces.
- Il s'appliquait aux sociétés d'habitation sans but lucratif et aux coopératives d'habitation sans but lucratif de toutes les régions.

L'aide du programme était offerte aux :

- propriétaires-occupants gagnant 11 000 $ ou moins par année;
- propriétaires-bailleurs qui consentaient aux contrôles des loyers dans leurs ensembles de logements;
- sociétés sans but lucratif et aux coopératives.

Type de réparations

La priorité a été accordée à la réparation des composantes structurales et à l'amélioration de la plomberie, de l'installation électrique et de l'installation de chauffage. En outre, les sociétés sans but lucratif pouvaient obtenir des fonds au titre du programme pour la conversion des propriétés résidentielles existantes. La nature et la qualité des travaux de réparation devaient servir à prolonger la durée utile de la propriété d'au plus 15 ans. Afin de contribuer à l'amélioration de l'apparence des quartiers, certains travaux concernant l'apparence extérieure des habitations et de leur environnement immédiat étaient admissibles.

Avantages du programme

Aide aux propriétaires-occupants
L'aide était versée sous forme de prêts de la SCHL d'au plus 5 000 $ par logement, à un taux d'intérêt avantageux, dont le remboursement d'un maximum de 2 500 $ était susceptible de remise au cours d'une période de cinq ans si le demandeur continuait d'occuper et d'entretenir le logement. Les propriétaires-occupants gagnant moins de 6 000 $ étaient admissibles à la remise maximum de 2 500 $. La remise était réduite de 1 $ pour chaque 2 $ de revenu excédant 6 000 $. Par exemple, une personne gagnant 8 000 $ était admissible à une remise de 1 500 $.

Aide aux propriétaires-bailleurs

Les propriétaires-bailleurs pouvaient recevoir des prêts d'au plus 5 000 $ par logement et étaient admissibles à une remise d'un montant maximum de 2 500 $, peu importe les revenus de leurs locataires et pourvu qu'ils acceptent que les loyers de l'ensemble soient contrôlés.

Aide aux sociétés sans but lucratif

Les sociétés sans but lucratif, notamment les coopératives, étaient admissibles au même montant d'aide que les propriétaires-bailleurs pour la réparation des logements. En outre, ces sociétés pouvaient utiliser l'aide pour convertir des bâtiments résidentiels existants en un plus grand nombre de logements ou en logements de type foyer d'hébergement. Lorsque l'aide était accordée pour la production ou l'amélioration de foyers d'hébergement, les prêts étaient limités à 1 000 $ par lit, dont un montant de 500 $ était susceptible de remise.

Entretien des propriétés

Les prêts accordés en vertu de ce programme étaient conditionnels à ce que la province ou la municipalité adoptent et appliquent des normes appropriées d'occupation et d'entretien afin d'éviter que les propriétés ne se délabrent.[55]

Application du programme

L'application du programme devait être confiée, dans la plupart des cas, aux agents municipaux au niveau local. La SCHL devait s'engager à aider les municipalités à établir ce palier administratif dès les débuts du programme. Dans certains cas, on reconnaissait que l'agence d'administration la plus appropriée serait une société d'habitation provinciale.

Au moment où le PAREL était lancé, de nouveaux programmes sans but lucratif et de coopératives d'habitation étaient annoncés. Ces programmes appuyaient les efforts des parrains sans but lucratif et des coopératives d'habitation permanente sans but lucratif en vue de fournir des logements abordables et de qualité convenable aux ménages à revenu faible ou modéré, par l'acquisition, la construction ou la rénovation des logements. Ces projets pouvaient être totalement financés par des prêts de la SCHL. Quatre-vingt-dix pour cent du prêt était remboursable à un taux d'intérêt privilégié. Le solde, soit 10 %, était financé par un prêt susceptible de remise afin de fournir l'avoir propre minimum requis par le *Règlement national sur les prêts pour l'habitation* de la *LNH* concernant les prêts à rapport prêt-valeur élevé de la SCHL. Les projets de rénovation pouvaient combiner l'aide du PAREL sans but lucratif aux autres formes d'aide de programme. Avec ces nouvelles initiatives, il existait enfin une autre solution axée sur la communauté que la production des ensembles de logements publics à grande échelle et appartenant au gouvernement qui avaient été tant dénigrés à la fin des années 1960. Le nouvel ensemble de programmes pouvait être appliqué par la SCHL directement et ne dépendait pas du partage des coûts avec les provinces, bien que la combinaison des subventions des programmes provinciaux était encouragée afin d'améliorer la capacité du programme de servir les ménages à faible revenu.

Mise en oeuvre

[55] En pratique, la SCHL exigeait l'adoption de règlements d'entretien et d'occupation, mais elle ne surveillait pas leur application de manière continue.

Les préparatifs en vue du lancement du nouveau PAREL avaient commencé bien avant l'annonce officielle du programme. Des directives ont été élaborées par des équipes de la SCHL composées de personnes ayant travaillé à la conception et d'autres qui possédaient une expérience pratique de l'application de programme. Très tôt, la SCHL recrutait Robert Hale Jr. pour lui confier le poste de premier directeur de la nouvelle Division de l'amélioration des logements et des quartiers. L'expérience accumulée lorsqu'il avait géré un programme de rénovation résidentielle à Syracuse, New York, et qu'il avait élaboré des programmes de rénovation aux sein de la National Association of Housing and Renewal Officials et du Department of Housing and Urban Development des États-Unis s'est révélée un atout pendant la mise en oeuvre du programme canadien.

La réussite de la mise en oeuvre du PAREL dépendait d'un effort coordonné de tous les paliers du gouvernement. On trouvait que l'application du programme ainsi que sa mise en oeuvre et sa gestion quotidiennes pouvaient mieux s'accomplir au niveau municipal, où des contacts directs et continus pouvaient être maintenus avec les bénéficiaires du programme. Pour cette raison, le gouvernement fédéral préférait que les municipalités se chargent de l'administration du PAREL, en employant leur propre personnel. Comme les techniques de construction ainsi que les normes de construction et d'entretien variaient dans l'ensemble du Canada, on pensait qu'un tel système d'application serait le plus apte à s'ajuster aux différences existantes.

Les mesures en vue de la mise en oeuvre du PAREL comprenaient ce qui suit : préparer des directives et méthodes sur le fonctionnement et l'administration des prêts; recruter et former du personnel; négocier des conventions d'agence avec les provinces, les municipalités et les autres agents; établir des budgets pour les prêts et les remises; fournir du matériel d'information et d'orientation; préparer des activités de formation. Les premiers prêts ont été engagés en 1974.

L'annonce du PAREL urbain et du PAQ ainsi que d'un certain nombre de programmes de production de logements a été bien reçue et a généré beaucoup d'enthousiasme, surtout chez ceux qui s'intéressaient à la préservation et à l'amélioration des logements du pays. La première conférence nationale sur la rénovation des logements parrainée par le Conseil canadien de développement social et appuyé par la SCHL a été organisée à Montréal en novembre 1973, où quelque 500 personnes se sont réunies avec l'idée bien arrêtée d'assurer le succès du nouveau programme fédéral. Il existait un vif désir de partager les connaissances et l'expertise existantes dans l'espoir qu'elles génèrent de nombreux projets bien financés et qui feraient de la rénovation une réalité. Des préoccupations avaient aussi été exprimées sur le nouveau programme, à savoir s'il était suffisamment flexible et adéquatement financé pour fournir des encouragements efficaces à la rénovation, à l'amélioration et à l'agrandissement des habitations existantes de faible qualité. Les délégués ont adopté un certain nombre de résolutions pendant la session finale qui ont été présentées au ministre d'État aux Affaires urbaines, lequel était aussi responsable de la SCHL. Ces résolutions

focalisaient sur les attentes suivantes de la part des délégués : obtenir une augmentation des limites des prêts susceptibles de remise; étendre le programme aux régions rurales; améliorer les délais d'exécution pour l'approbation des prêts de la SCHL; fournir de l'aide financière et technique aux personnes à faible revenu voulant réparer et continuer d'occuper leur maison; surveiller et évaluer les effets du programme au fur et à mesure de son application; partager les informations recueillies.[56]

Un rôle de soutien fort a été joué par les bureaux extérieurs de la SCHL pour ce qui est du démarrage du PAREL dans un délai relativement court après l'annonce du programme. Entre autres, on a fourni une assistance technique considérable aux municipalités, laquelle a été maintenue pendant un certain temps, particulièrement dans les petites et moyennes collectivités qui possédaient peu ou pas de personnel d'inspection qualifié avec de l'expérience en rénovation de logement. De nombreux inspecteurs municipaux possédaient de l'expérience en construction, mais elle faisait appel à une série d'aptitudes différentes de celles dont on a besoin pour la détermination et la description des travaux de réparation et de rénovation.

PAREL rural et Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones

Frustrés par le Programme de confort hivernal, les leaders autochtones ont exercé des pressions constantes sur le gouvernement du Canada afin qu'il trouve de meilleures solutions aux problèmes de logement dans leurs communautés. En septembre 1973, après avoir consulté ses membres, le Conseil national des autochtones du Canada (CNAC), maintenant connu sous le nom de Congrès des Peuples Autochtones (CPA), présentait un mémoire au ministre responsable de la SCHL demandant l'adoption d'un programme de logement pour les Autochtones plus détaillé. La première demande contenue dans le mémoire portait sur des améliorations au Programme de confort hivernal qui permettraient de subventionner des réparations résidentielles plus importantes. Le mémoire mentionnait aussi qu'on attendait avec impatience la création d'un nouveau programme de production de logement.[57]

La SCHL a répondu rapidement aux préoccupations entourant le Programme de confort hivernal en décidant de le remplacer par une initiative appelée le Programme de réparations d'urgence (PRU), qui est devenu fonctionnel sur une base expérimentale à l'hiver 1973-1974. Comme la pression montait, la SCHL a accéléré l'élaboration d'une politique de logement détaillée pour les Autochtones qui pouvait être appliquée rapidement sans requérir de modifications additionnelles à la *LNH*. Au même moment, on examinait attentivement les importants besoins de logement dans l'ensemble des régions rurales du Canada où le nouvel ensemble de composantes pour le logement

---

[56] Conseil canadien de développement social, *Proceedings of the Canadian Conference on Housing Rehabilitation*, Ottawa, CCDS, 11-13 novembre 1973, p. xvi.

[57] SCHL, *Report of the Special Task Force on Rural and Native Housing*, Ottawa, SCHL, avril 1977, p. 5.

social, l'amélioration des quartiers et la rénovation résidentielle axées sur les régions urbaines n'était pas appliqué ou se révélait impraticable.

Après pratiquement trois ans de consultation et d'expérimentation, le ministre fédéral responsable de la SCHL rencontrait le CNAC et les présidents des associations provinciales des Métis, en mars 1974, pour annoncer le nouveau Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones (LRA) à l'extérieur des réserves et en discuter. Le but général du programme consistait à construire, acquérir ou rénover 50 000 logements destinés aux ménages autochtones au cours d'une période de cinq ans. Par régions rurales, on entendait les municipalités et les communautés de moins de 2 500 habitants. Le PAREL rural devait constituer une composante clé du nouveau PLRA. Des objectifs communs étaient partagés par les volets urbain et rural du PAREL, sauf une exception. Pour le PAREL rural, l'objectif consistant à fournir de l'aide aux résidents était fondé sur la canalisation de l'aide vers les revenus les plus faibles, les familles les plus nombreuses et la réparation des pires logements d'abord. Tant le volet propriétaire-occupant que locatif du PAREL devaient être offerts en vertu du programme rural.

À l'origine, le PAREL rural était modelé sur le PAREL urbain, notamment l'exigence voulant que le programme ne s'applique que dans les régions désignées, conformément à la *LNH*. Cette exigence avait créé des problèmes spéciaux dans certaines des régions rurales les plus éloignées, qu'on avait abordés par des politiques de programme permettant la désignation de grandes parcelles de terrain. On exigeait aussi de la flexibilité pour ce qui est de l'obligation d'adopter et d'appliquer des normes locales d'entretien et d'occupation.

La SCHL était prête à assumer la responsabilité de l'application du PAREL rural, mais elle consentait à partager cette tâche avec les provinces, les municipalités de même que les organismes autochtones et sans but lucratif. Les organismes autochtones locaux ont aussi été encouragés à participer au programme en formant des entreprises de construction pour la réalisation des travaux de rénovation. [58]

L'annonce du programme LRA a aussi confirmé le maintien du Programme de réparations d'urgence comme palliatif en attendant la mise en oeuvre des nouveaux volets de production de logeemnts du PAREL rural et du LRA. Pour empêcher les chevauchements entre le PRU et le PAREL, des mesures ont été prises pour distinguer les avantages offerts et l'application des deux programmes. Le montant de l'aide offerte au titre du PRU a été réduit pour passer de plus de 3 000 $ dans certains endroits, en 1973-1974, à 1 500 $ par logement afin d'en faire une option un peu moins attrayante. D'autre part, le PAREL offrait une remise de 2 500 $ par logement. En outre, les subventions du PRU devaient être ciblées vers les régions et les réparations non admissibles au PAREL i) les provinces sans entente relative au PAREL; ii) les projets

[58] SCHL, *Rural and Native Housing Program: RRAP*, Ottawa, note de service provisoire du directeur de programme, Division de l'amélioration des logements, aux directeurs régionaux et provinciaux de la Société concernant le lancement du PAREL rural, vers 1974.

situés à l'extérieur des régions désignées; iii) les projets situés dans les régions qui attendent d'être désignées; iv) les maisons trop délabrées pour être admissibles au PAREL; v) la réparation d'urgence des maisons condamnées en attendant leur replacement.[59]

L'application du PAREL urbain et rural ayant commencé, l'accent dans le domaine de la rénovation résidentielle pendant la majeure partie de la décennie suivante est passé de l'accroissement de la sensibilisation et de la conception de programme à la mise en oeuvre ainsi qu'au perfectionnement de programme. Ces activités ont été réalisées en étroite collaboration avec l'Association canadienne des responsables de l'habitation et de l'urbanisme, le Conseil national des autochtones du Canada (CNAC), les agents d'administration municipaux, autochtones et autres ainsi que les groupes intéressés par la réparation et l'amélioration du logement situé en région urbaine et rurale.

Normes PAREL

Initialement, les fonds du PAREL étaient limités aux réparations et aux améliorations destinées à rendre les logements conformes aux normes d'entretien et d'occupation (E et O) établies par des règlements municipaux et conformément aux directives de la SCHL. Toutefois, ces normes étaient plutôt générales et ne fournissaient pas de base satisfaisante permettant de définir clairement comment le PAREL allait être utilisé. Par conséquent, pendant que l'on mettait en oeuvre le système d'application du PAREL d'un bout à l'autre du pays, les travaux allaient bon train pour l'élaboration des premières normes PAREL, présentées en juin 1976. Destinées au personnel chargé de l'administration et de l'inspection qui offrait le PAREL aux clients des agglomérations de l'ensemble du pays, les normes décrivaient comment les fonds du PAREL, notamment les prêts remboursables et susceptibles de remise, pouvaient être employés pour effectuer les réparations nécessaires afin de rendre les habitations conformes à un niveau minimal de salubrité et de sécurité et de prolonger leur durée utile d'une période d'au plus 15 ans.[60]

On prévoyait que les premières normes PAREL seraient généralement conformes aux règlements d'entretien et d'occupation. Les règlements locaux allaient avoir préséance s'ils étaient plus stricts. Les nouvelles normes tenaient compte des circonstances exceptionnelles justifiant l'attribution d'un prêt au titre du PAREL, même si leurs composantes ne s'appliquaient pas toutes. Cet aspect était laissé à la discrétion des responsables à l'échelle locale.[61] Toutefois, il en a résulté un achèvement partiel seulement des réparations autorisées par le PAREL (« PAREL partiel ») qui devait constituer un sujet de préoccupation pendant toute la durée du programme.

---

[59] SCHL, RRAP/PRU Rural and Native Housing Program, Ottawa, SCHL, note de service interne, Division du logement rural et autochtone, vers 1975, p. 6.

[60] SCHL, *Standards for the Rehabilitation of Residential Buildings*, Ottawa, SCHL, MG B-1087, 1er juin 1976.

[61] SCHL, *Standards for the Rehabilitation of Residential Buildings*, MG B-1087, p. 3.

Les éléments recommandés dans ces premières normes indiquaient les travaux maximums que les propriétaires pouvaient accomplir avec l'aide du PAREL, le cas échéant. On encourageait l'accomplissement de travaux sur le maximum d'éléments, dans la mesure où le propriétaire pouvait se les permettre, puisque ces mesures avaient habituellement pour effet d'améliorer la qualité de vie à l'intérieur des habitations ainsi que l'apparence des quartiers. On a insisté sur l'amélioration de l'apparence des quartiers pendant les premières années, lorsque le PAREL était plus étroitement lié au Programme d'amélioration des quartiers (PAQ). Un signe visible de la confiance des résidents dans leur quartier était vu comme une façon d'encourager l'investissement par d'autres propriétaires ainsi qu'une expression du soutien à l'endroit des autres activités de rénovation des quartiers du secteur public.[62]

Obtention du soutien et développement du potentiel

Bien que le PAREL ait été fortement appuyé par les municipalités et les divers organismes de défense d'intérêts liés au logement, au début, la mise en oeuvre ne s'est pas toujours faite en douceur au niveau des quartiers. Cette situation est bien illustrée par un rapport sur l'application du PAREL dans la ville de Halifax.[63] Le PAREL a été mis en oeuvre à Halifax en 1975, et la ville jouait le rôle de d'agent d'administration, conjointement avec le premier projet du PAQ. Dans la foulée de la rénovation urbaine et particulièrement du déracinement de la communauté noire dans le nord-est de la ville, le personnel de la ville a rencontré une opposition considérable lors de ses tentatives initiales d'application d'un nouveau programme focalisé sur la rénovation urbaine. De nombreux résidents connaissaient des familles ou des amis qui avaient été déplacés par la rénovation urbaine lorsque leurs maisons ont été expropriées par la ville. Ils se méfiaient du personnel, particulièrement des inspecteurs en bâtiment, qui étaient là, selon leux, pour condamner et exproprier leur maison. Aussi, ils avaient peur du mot « hypothèque » dans l'acronyme SCHL (la Société centrale d'hypothèques et de logement, à l'époque), la société d'État derrière le programme, et ils ne croyaient pas qu'on puisse leur offrir quelque chose sans rien exiger en retour.

Heureusement, la conception du PAQ nécessitait une planification et une participation à l'échelle locale, ce qui signifiait, en réalité, que les citoyens participaient aussi au PAREL. Par conséquent, les problèmes susmentionnés ont été abordés en ouvrant un bureau de quartier et en s'assurant que deux des trois personnes engagées pour y travailler provenaient du quartier. Au cours des six premiers mois, des réunions de bloc ont été organisées pour décrire le PAQ et le PAREL. Une fois ces mesures adoptées, il devenait relativement facile de susciter de l'intérêt pour le PAREL dans les régions désignées. Il n'y avait qu'à distribuer des circulaires à domicile. Lorsque le PAREL a commencé à être accepté, le personnel de la ville a offert d'effectuer des inspections pour encourager les autres propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs à

---

[62] SCHL, *Standards for the Rehabilitation of Residential Buildings*, MG B-1087, p. 3.
[63] Ville de Halifax, *The Life Cycle of RRAP in the City of Halifax*, Halifax, 1982, p. 2.

utiliser le programme afin d'accomplir les réparations nécessaires. On rapporte que le personnel était plus ferme avec les propriétaires-bailleurs en appliquant les ordonnances relatives à l'entretien et à l'occupation en l'absence d'observation volontaire. La méthode utilisée à Halifax pour mettre en oeuvre et gérer les programmes d'amélioration des quartiers et d'aide à la remise en état a été reproduite dans la plupart des autres régions du PAQ du Canada, avec un succès à peu près comparable.

Obtenir la confiance des résidents des quartiers dans les régions urbaines était une chose, mais l'obtenir dans les régions rurales et éloignées en était une autre. Moins de deux ans après le lancement du Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones, le Conseil national des autochtones du Canada s'avouait très insatisfait du fonctionnement et des résultats de celui-ci. On se préoccupait aussi de la portée de la participation des Autochtones au programme. En guise de réponse, le président de la SCHL créait, en décembre 1976, un groupe de travail spécial composé de représentants de la Société qu'il chargeait d'étudier et d'élaborer des stratégies pour l'amélioration de l'application et de la gestion du programme.

Après un vaste processus de consultation pendant lequel les membres sont devenus beaucoup plus sensibilisés aux problèmes de conception des programmes du LRA et à leur application aux ménages à faible revenu des régions rurales et éloignées, le groupe de travail spécial présentait son rapport en avril 1977. Ce dernier explorait une multitude de préoccupations se rapportant à la sélection des clients du LRA, la capacité des ménages à faible revenu de supporter financièrement l'accession à la propriété, les difficultés et les coûts associés à l'application ainsi qu'à l'administration du programme dans les régions rurales et les difficultés accompagnant la production d'un nombre précis de logements selon un calendrier fixe tout en formant les clients et en les amenant à participer au processus de planification et de production. Par ailleurs, l'objectif de cinq ans pour la production de 50 000 logements a été prolongé de deux ans afin de permettre la participation au processus de planification et de production. Bien que bon nombre de ces préoccupations se soient appliquées à tous les programmes LRA, elles reflétaient aussi des problèmes précis relativement à l'application du PAREL dans les établissements autochtones isolés situés dans les régions rurales et éloignées. Les problèmes éprouvés se rapportaient à ce qui suit : limites de prêts et de remises insuffisantes compte tenu des coûts des réparations; difficulté d'obtenir des prêts pour des terrains non enregistrés; l'avance des fonds de manière à ce que les matériaux puissent être achetés et expédiés à temps pour que les travaux s'accomplissent par beau temps; et les droits d'agents qui ne reflétaient pas les coûts réels d'application du programme en régions éloignées.[64] La réponse immédiate aux recommandations du groupe de travail a consisté à accroître les niveaux d'aide aux termes du PAREL rural et du PRU.[65] Des mesures ont aussi été prises afin d'aborder les autres problèmes relevés pendant les consultations.

---

[64] SCHL, *The Rural and Native Housing Program Evaluation*, Ottawa, Division de l'évaluation de programme, février 1992, p. 11.

[65] SCHL, *Rural and Native Housing Program Evaluation*, p. 10.

Parel dans les réserves

Au début de 1978, un programme de rénovation résidentielle fondé sur le PAREL pour propriétaire-occupant a été inclus dans un ensemble de programmes de logement que la SCHL allait offrir aux ménages autochtones vivant dans les réserves indiennes, en collaboration avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien. Essentiellement, il s'agissait du commencement de l'application du Parel dans les réserves.[66] Le Parel dans les réserves devait s'appuyer sur les mêmes directives de programme fondamentales applicables au PAREL rural, de même que sur certaines lignes de conduite précises seulement applicables aux réserves indiennes. Une de ces lignes de conduite précisait que la vérification du revenu ne s'appliquait qu'à une famille occupant une maison surpeuplée de façon à ce que la remise soit suffisante pour achever tous les travaux de rénovation nécessaires.

Le PAREL après le PAQ

À la fin de mars 1978, après cinq ans de fonctionnement, le PAQ était terminé tel que requis dans la disposition de temporisation prévue dans la loi originale. En tout, on a approuvé le versement de fonds dans 322 municipalités contenant 479 régions du PAQ.[67] De grandes villes et d'autres relativement petites étaient visées. Le PAQ avait eu des effets importantes mais à une échelle réduite sur la dégénérescence urbaine compte tenu de ses ressources plutôt limitées. Toutefois, on lui reconnaissait des effets importants sur les quartiers qu'il avait servis. Grâce à la place qu'il accordait à la participation des résidents locaux, il encourageait l'engagement des citoyens dans d'autres secteurs de l'administration publique locale, phénomène qui s'est poursuivi. Il en a découlé une réorientation importante de la politique municipale et provinciale à l'égard des vieux quartiers. Des secteurs qui, par le passé, ne pouvaient attirer d'investissement public ou privé se retrouvaient au centre d'une activité renouvelée. La logique du programme n'était certainement pas remise en question car on le trouvait utile en plus de présenter une réorientation bien accueillie de la politique gouvernementale axée sur la préservation des quartiers par contraste aux démolitions effectuées dans le cadre de la rénovation urbaine des années 1950 et 1960.[68]

L'évaluation du PAQ publiée en avril 1979 faisait état d'un lien productif entre le PAQ et le PAREL. Des études de cas ont clairement démontré que l'application du PAREL dans les régions désignées pour le PAQ avait été une composante essentielle de la réalisation d'un niveau important d'améliorations physiques globales. Le PAREL avait aussi été identifié comme un important facteur ayant suscité l'intérêt et l'engagement des résidents des quartiers par rapport au processus de planification du PAQ. Malgré le

---

[66] SCHL, *Rapport annuel 1978*, Ottawa, SCHL.
[67] Carter, *Neighbourhood Improvement: The Canadian Experience*, p. 14.
[68] Carter, *Neighbourhood Improvement: The Canadian Experience*, p. 20.

succès global remporté, il existait des secteurs de l'interface qui posaient problème et requéraient des améliorations.

On a suggéré les améliorations suivantes au PAREL : i) appliquer le programme à l'extérieur des régions désignées pour le PAQ; ii) améliorer les systèmes d'établissement de budgets pour s'assurer que les fonds du PAREL offerts aux municipalités seraient suffisants au cours d'une période donnée; iii) modifier les normes du PAREL afin d'empêcher les propriétaires-occupants de trop insister sur des améliorations extérieures inutiles (p. ex. l'installation de bardage d'aluminium); iv) étendre l'admissibilité du PAREL pour inclure les maisons de chambres.[69] En général, ces problèmes ont été abordés dans les améliorations apportées au PAREL au cours des années suivantes.

La cessation du PAQ créait la nécessité d'apporter certains changements au PAREL urbain. Comme il n'existait plus de régions désignées du PAQ pour le ciblage du PAREL, la SCHL a lancé de nouvelles directives pour maximiser les effets du programme dans les « régions désignées pour la rénovation ». La stratégie était conçue pour s'assurer que le PAREL resterait concentré dans les régions les plus démunies de manière à éviter les dépassements excessifs des budgets annuels pour le programme.

Les premières années qui ont suivi le PAQ ont été difficiles, à cause de la crise du pétrole, de l'inflation élevée et du chômage important. Le moment était venu d'adopter de nouvelles initiaitves de programme pour aborder les changements qu'apportait le gouvernement à ses priorités en réponse à l'évolution de la situation. Par conséquent, outre le fait qu'il abordait le besoin d'améliorer l'état du stock de logements existants, le PAREL est aussi devenu, à la fin des années 1970, un mécanisme d'amélioration de l'efficacité énergétique des maisons. Cette mesure a été appliquée de concert avec deux nouveaux programmes fédéraux, le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes (PITRC) conçu pour aider les ménages à réduire leur consommation d'énergie pour le chauffage résidentiel, et le Programme canadien de remplacement du pétrole (PCRP) qui visait à réduire la dépendance à l'endroit du mazout de chauffage.[70] Les clients du PAREL pouvaient aussi bénéficier du PITRC et

[69] SCHL, *Évaluation du programme d'amélioration des quartiers,* p. 50.

[70] SCHL, *The Integration of CHIP and COSP and RRAP,* Ottawa, Avis PAREL n° 82-008, 9 déc.1982) : **Le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes** (PITRC) accordait des subventions pour aider les propriétaires-occupants et les propriétaires de foyers d'hébergement sans but lucratif ainsi que d'immeubles d'appartements de trois étages ou moins à rendre leurs immeubles plus éconergétiques par l'installation de coupe-froid, de calfeutrant et d'isolant.
Le Programme canadien de remplacement du pétrole (PCRP) accordait des subventions aux propriétaires-occupants et aux entreprises afin de les aider à payer les coûts de conversion du mazout comme combustible de chauffage à des sources d'énergie nationales moins coûteuses et plus abondantes. Les subventions du PITRC et du PCRP variaient selon le nombre de logements dans un immeuble. Les subventions du PITRC et du PCRP accordées pour une maison individuelle atteignaient, respectivement, 60 % et 50 % des coûts admissibles des matériaux et de la main-d'oeuvre, jusqu'à concurrence d'un montant maximal de 500 $ et de 800 $ (en date du 15 nov. 1982). Les demandeurs du PAREL pouvaient obtenir des subventions du PITRC et du PCRP. Le montant de ces subventions était soustrait du coût total des travaux

du PCRP pour améliorer l'efficacité énergétique de leur habitation. Une autre initiative fédérale conçue pour générer de l'emploi dans l'industrie de la construction a aussi été lancée, soit le Programme canadien de rénovation des maisons (PCRM), adopté au début des années 1980. Ce programme offrait des prêts susceptibles de remise aux propriétaires-occupants, sans vérification du revenu, afin de couvrir une partie du coût des réparations, modifications et améliorations résidentielles. Bien que l'application et la conception du Programme canadien de rénovation des maisons aient été plutôt différentes du PAREL, les deux programmes ont servi à créer bon nombre des emplois nécessaires au cours de cette conjoncture économique difficile.[71]

Modifications apportées au programme en 1978

Mai 1978 a apporté un certain nombre de changements aux politiques touchant les programmes de logement social, notamment le PAREL. Les programmes de production de logements sociaux lancés en 1973 n'aidaient pas suffisamment les ménages à faible revenu puisqu'ils nécessitaient d'importantes mises de fonds et offraient de faibles subventions. Par conséquent, ils ont été remplacés par de nouveaux programmes de logement sans but lucratif et coopératifs fondés sur l'utilisation de capitaux privés par l'entremise de financement hypothécaire assuré et d'une aide continue ramenant les taux d'intérêt sur ces prêts à aussi peu que 2 %. Initialement, on avait décidé que les projets de logement sans but lucratif et coopératifs mis de l'avant en vertu des nouveaux programmes ne seraient pas admissibles au PAREL. Cependant, cette politique a été changée plus tard et le PAREL a été offert de nouveau pour soutenir l'acquisition et la rénovation des projets existants possédés par des sociétés de logement sans but lucratif et des coopératives d'habitation.

Le PAREL était touché par les changements de programme de deux façons. Premièrement, la réduction du taux d'intérêt sur les prêts remboursables prévue dans la conception originale du programme a été éliminée. Deuxièmement, la SCHL exigeait, à partir de 1979, que le financement des immobilisations du PAREL locatif soit accordé par des prêteurs agréés *LNH* afin de réduire les demandes imposées à son propre budget des immobilisations. Lors du remplacement du financement par la SCHL par des prêts assurés privés, le PAREL locatif est devenu le PAREL privé. La SCHL a continué d'accorder des prêts directs aux propriétaires-bailleurs lorsque des fonds

---

admissibles du PAREL, et tous les travaux accomplis au titre du PITRC et du PCRP mais non subventionnés étaient admissibles à l'aide du PAREL.

[71] **Le Programme canadien de rénovation des maisons** (PCRM) employait la rénovation comme mécanisme de création d'emploi. L'aide était offerte sous forme de prêt susceptible de remise afin de couvrir au plus 30 % des coûts des réparations, des modifications et des améliorations admissibles (jusqu'à un plafond de 3 000 $). Bien qu'il ait été conçu principalement pour la création d'emploi, le programme s'est traduit par des dépenses de rénovation de plus de 250 million de dollars en 1981 et en 1982. Les bénéficiaires devaient payer eux-mêmes une partie des coûts des travaux. À cause de cet effet de levier, les dépenses au titre du PCRM ont eu plus de répercussions sur l'industrie de la rénovation que les dépenses du PAREL. À long terme, le PCRM a créé 8 000 emplois répartis dans de nombreux secteurs de l'économie. Les bénéficiaires du PCRM ont aussi indiqué que la qualité générale de leur habitation s'était améliorée par suite des travaux réalisés. Le PCRM et le PAREL ne pouvaient pas être combinés.

privés n'étaient pas disponibles, p. ex. les bâtiments de deux logements situés dans les régions rurales et les régions urbaines dont une unité est occupée par le propriétaire-bailleur et l'autre par un locataire.

L'avènement du PAREL privé a amené la SCHL a adopter un certain nombre de processus administratifs, notamment les évaluations de la viabilité afin que les retombées de la partie susceptible de remise d'un prêt soient transmises aux locataires sous forme de loyers inférieurs ou égaux aux loyers du marché. Bien que le remplacement du financement direct par le financement assuré ait été fortement justifié du point de vue de la gestion des emprunts gouvernementaux, l'idée n'a pas été très bien accueillie par les prêteurs agréés. Bon nombre d'entre eux trouvaient ces types de prêts trop exigeants en main-d'oeuvre et trop coûteux à administrer et avaient choisi de ne pas participer au programme, ce qui a provoqué une chute des engagements supérieure à 50 %, les faisant passer de 9 581 unités, en 1978, à 4 375 unités, en 1979.

Au milieu des années 1970, les efforts du fédéral en vue d'aborder les problèmes de logement des ménages à revenu faible et modéré ont été canalisés vers une combinaison de programmes de production de logements du secteur public et communautaire (sans but lucratif et secteur communautaire) ainsi que vers le PAREL. Bien que cette stratégie ait permis de soutenir une vaste gamme d'organismes de logement servant des clients à faible revenu, on relevait des exceptions notables dont, en premier lieu, les propriétaires du stock de maisons de chambres et de foyers d'hébergement, habituellement situé dans les centres-villes des principaux centres urbains. À cause de cet écart et en réponse aux pressions de la part de nombreuses municipalités importantes, les propriétaires privés de maisons de chambres ont obtenu l'accès aux prêts ainsi qu'aux remises du PAREL locatif au début de 1979. Auparavant, ces prêts n'étaient offerts qu'aux sociétés sans but lucratif et aux coopératives.

Les prêts remboursables pour les maisons de chambres devaient provenir de sources privées, les remises étant fournies par la SCHL.[72] Malgré leur admissibilité à l'aide du PAREL, on a découvert que de nombreuses maisons de chambres en très mauvaise condition ne pouvaient être rendues conformes aux codes de salubrité et de sécurité à partir des niveaux de financement offerts à ce moment-là. On éprouvait aussi une certaine réticence à approuver le PAREL partiel dans ces circonstances à cause de préoccupations entourant la sécurité et la responsabilité.

Examens et améliorations relatifs aux programmes

Les délégués de la National Conference on Housing Rehabilitation de 1973 avaient demandé que l'on procède à des évaluations régulières du PAREL. Toutefois, bien qu'il était évident à la fin des années 1970 que le programme connaissait du succès dans la

---

[72] SCHL, *New RRAP (P) - Rental (Urban) Rooming House Guidelines*, Ottawa, MG B-1398, 4 août 1979.

plupart des domaines et que l'admissibilité et les avantages avaient été améliorés[73], on relevait des problèmes, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la SCHL, quant à la conception du programme, au processus d'application, aux entrepreneurs et à la qualité des travaux accomplis. Des préoccupations ont aussi été exprimées sur les effets du programme sur les locataires, En guise de réponse, la SCHL a commandé la première évaluation globale du PAREL, laquelle focalisait sur les effets de la partie urbaine du programme, d'après une enquête auprès des clients propriétaires-occupants, propriétaires-bailleurs et locataires ainsi que des agents municipaux chargés de l'application du programme dans plus de 250 communautés. Les conclusions de l'évaluation étaient livrées en décembre 1979.[74]

Les résultats montraient qu'il y avait un niveau élevé de satisfaction avec le PAREL chez la plupart des clients propriétaires-occupants et des propriétaires-bailleurs. Cependant, certains clients propriétaires-occupants ont exprimé des préoccupations à l'égard du processus de demande de prêt et des rapports avec les entrepreneurs en cas de problèmes, notamment des retards, des hausses de coûts de même que des travaux inachevés et mal exécutés. Les propriétaires-bailleurs se préoccupaient aussi de l'administration du programme, et une minorité importante éprouvait aussi des ennuis avec les travaux de rénovation accomplis. Les effets du PAREL sur les locataires étaient mineurs ou positifs, dans la grande majorité des cas.

Les agents d'administration estimaient que 30 % des logements mal entretenus ne pouvaient être rejoints compte tenu des limites de financement actuelles du programme. Les recommandations pour l'amélioration du programme offertes par les agents d'administration focalisaient surtout sur les encouragements et les facteurs d'admissibilité du revenu de même que sur les moyens d'aborder les problèmes déterminés par les enquêtes auprès des clients. Trente-sept recommandations ont été formulées d'après les résultats de l'enquête et de l'étude réalisée par l'équipe du consultant. Notamment, on suggérait d'étendre l'admissibilité du programme à un plus grand nombre de ménages, d'améliorer les avantages pour inclure davantage de travaux et d'accroître la qualité de l'application ainsi que des travaux de réparation entrepris.

Dans le cadre des mesures de suivi des conclusions de l'évaluation, le président de la SCHL annonçait, en juin 1980, l'établissement d'un groupe de travail composé de représentants de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine et de la SCHL, lequel serait chargé d'un examen complet du PAREL. Le but de l'examen consistait à réévaluer les objectifs, les politiques et les aspects de l'application du

---

[73] En avril 1976, le Mémoire général B-1084 de la SCHL augmentait les prêts et les remises maximums du PAREL pour propriétaires-occupants et locatif, les faisant passer de 5 000 $ et 2 500 $ à 10 000 $ et à 3 750 $ respectivement. La méthode selon laquelle les emprunteurs avec des revenus de plus de 6 000 $ pouvaient obtenir la remise maximale a été changée pour décourager la rénovation partielle. Les emprunteurs pouvaient obtenir l'aide maximale seulement après avoir négocié un prêt couvrant toutes les rénovations.

[74] Social Policy Research Associates, *Une évaluation du PAREL,* Ottawa, SCHL, décembre 1979.

programme. Le groupe de travail a demandé des mémoires et recueilli des commentaires ainsi que des suggestions pour des améliorations pratiques du programme de la part des agents d'administration urbains et ruraux. Des réunions ont été organisées dans l'ensemble du pays au cours desquelles les agents d'administration ont été invités à présenter des mémoires qui ont servi de fondement pour les sommaires régionaux et un résumé national. Des recommandations tirées de ces rapports et publiées en mai 1981 ont servi de fondement pour les nombreuses améliorations apportées au programme pendant le processus d'examen et au cours des années suivantes. Ces recommandations portaient sur ce qui suit :

- améliorer les composantes de programme existantes, notamment hausser les limites de revenu ainsi que les niveaux de prêt et de remise (voir l'annexe B pour plus de détails);
- modifier les définitions de revenu et ramener à cinq ans la période d'acquisition de la remise au terme du PAREL;
- introduire de nouvelles composantes de programme comme l'application universelle du PAREL sur le plan géographique lorsqu'une habitation est rendue plus accessible aux personnes handicapées;
- introduire une indemnité d'hébergement des locataires pour le PAREL afin d'aider à payer les coûts supportés pendant qu'un logement ne peut être occupé à cause des réparations qui y sont entreprises : 20 $ par jour pour les deux premières personnes et 10 $ par jour pour chaque personne additionnelle;
- améliorer l'application du programme, ce qui a accordé aux agents d'administration plus de pouvoirs décisionnels, a amélioré les exigences administratives et débouché sur des délais d'exécution acceptés de part et d'autre;
- introduire un certain nombre de nouvelles initiatives de formation par l'entremise du nouveau Centre de formation pour la restauration des habitations de la SCHL;
- introduire des mesures pour améliorer le ciblage du PAREL urbain vers les communautés et les régions prioritaires en fonction des besoins et veiller au prélèvement efficace des budgets de programme;
- adopter des mesures qui encouragent de meilleures communications entre les agents d'application du PAREL et la SCHL.[75]

Trois des secteurs où des améliorations ont été apportées sont examinés plus en détail ci-après.

Planification et affectations

Bien que les détails des systèmes de conception et d'application du PAREL urbain et rural aient fait l'objet d'examens intensifs à la fin des années 1970 et au début des années 1980, d'autres événements allaient avoir des effets à court et à long terme sur la façon dont toutes les ressources du programme de logement social

[75] SCHL, *Rental RRAP - Status of Recommendations of the Report of the Joint Task Force on RRAP*, Ottawa, Avis PAREL n° 83-014, 6 mai 1983.

étaient affectées par la SCHL aux provinces ainsi qu'à l'intérieur de leur territoire. Ces événements faisaient suite aux préoccupations à l'effet que la logique des affectations était imprécise et souvent inéquitable pour ce qui est d'aborder le besoin relatif d'aide dans l'ensemble du pays. Aussi, il existait des besoins prouvés pour des systèmes de planification et de réaffectation des ressources de programme plus efficaces pendant l'année de manière à ce que les fonds votés par le Parlement soient entièrement affectés à leur utilisation prévue.

Tout au long des années 1970, la distribution des affectations du PAREL urbain a été principalement régie par la demande et un souci de réparer une masse critique de maisons faisant partie du PAQ et de régions spécialement désignées. Cette approche, tel que noté plus tôt, a été critiquée par le groupe de travail de la SCHL et de l'ACHRU fondé en 1981. Par conséquent, un plan de contrôle du budget des dépenses pour le PAREL était adopté formellement par la SCHL en juin 1982 pour fournir des directives et des critères objectifs d'affectation de l'aide du PAREL urbain aux provinces, aux nouvelles muncipalités désignées et aux nouveaux secteurs dans les municipalités participant déjà au programme.[76] Le plan devait être mis en oeuvre pendant une période de 10 ans pour permettre l'ajustement graduel des affectations. Cette mesure était jugée particulièrement importante pour les petites provinces où même un petit rajustement des ressources pouvait être important. On prévoyait aussi que le plan aiderait à gérer la réaffectation du budget du PAREL tout au long de l'année pour permettre son utilisation complète avant la fin de chaque exercice.[77]

Pour les régions urbaines, le plan de contrôle du budget des dépenses contenait deux composantes : la liste des priorités urbaines (LPU) et le calendrier de remise en état (CRÉ). La LPU était une liste de consultation qui classait, de manière normalisée par province, les municipalités urbaines admissibles selon leurs besoins de rénovation. Ainsi, les municipalités dont la proportion du stock de logements mal entretenus était la plus élevée se situaient au haut du classement provincial.[43] La LPU était utilisée par les bureaux régionaux et les succursales de la SCHL pour aider à établir les affectations budgétaires et les nouvelles régions désignées.

D'autre part, le CRÉ servait aux municipalités à articuler systématiquement leur participation proposée au PAREL au cours d'une période de plusieurs années et à intégrer l'initiative dans leurs processus de planification globaux. Il aidait les municipalités à déterminer les conditions de logement dans chaque région de rénovation, les besoins d'aide du PAREL, l'utilisation projetée et la stratégie d'application. Le CRÉ, qui a été inclus dans les manuels d'administration du PAREL urbain, a servi de document de référence principal pour la planification de programme ainsi que la gestion des finances et de l'application, tant pour la SCHL que pour la municipalité.

---

[76] SCHL, *RRAP Capital Budget Control Plan,* Ottawa, Avis PAREL n° 83-016, 20 avril 1983.
[77] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements,* 1986, p. 148.

Dans les régions rurales, le processus d'affectation n'était pas assujetti à un plan de contrôle formel. Les budgets étaient généralement affectés aux régions en fonction de l'activité passée. La seule règle essentielle consistait à répondre à la demande et aux besoins d'atteindre les objectifs de production du programme LRA en redirigeant les surplus budgétaires des volets urbains ou ruraux vers les régions rurales les plus démunies.[78]

Répondre aux besoins des personnes handicapées

Au début des années 1980, on reconnaissait de plus en plus qu'il fallait procéder à des adaptations physiques spéciales pour permettre aux personnes handicapées de demeurer autonomes dans leur propre maison. À la lumière de l'Année internationale des personnes handicapées qui approchait et des recommandations du groupe de travail de la SCHL et de l'ACHRU formulées en mai 1981, la SCHL élargissait les critères d'admissibilité au PAREL. On reconnaissait maintenant les améliorations qui rendaient les habitations pour propriétaire-occupant et les habitations locatives plus accessibles aux occupants handicapés. De plus, un supplément additionnel de 3 000 $ était ajouté au prêt PAREL maximal, dont 1 500 $ pouvait être remis pour des travaux d'accessibilité.

Cette initiative a accru le stock de logement disponible et adapté aux personnes handicapées. Elle était particulièrement importante dans le cas où une personne devenue invalide récemment souhaitait garder son logement. L'aide à la modification pour les personnes handicapées était aussi importante dans les régions rurales où il existait peu d'installations institutionnelles et de solutions de rechange. Du point de vue économique, l'adaptation des habitations existantes afin de soutenir l'autonomie des occupants handicapés pouvait être démontrée comme plus efficiente qu'une option institutionnelle. À l'époque, le Comité parlementaire spécial sur les invalides et les handicapés estimait que l'institutionnalisation coûtait approximativement 30 000 $ par personne handicapée par année, contre seulement 8 000 $ pour la vie autonome, soit une économie annuelle de 22 000 $ (en dollars de 1982) par personne handicapée.[79]

Aptitudes en rénovation

Des préoccupations ont été exprimées pendant l'évaluation du PAREL de 1979 à propos de la piètre qualité de certaines réparations résidentielles. Le groupe de travail de la SCHL et de l'ACHRU créé par la suite y voyait un problème d'application du programme associé à l'incohérence de la formation accordée aux inspecteurs, aux administrateurs et aux autres intervenants du processus de rénovation résidentielle. Le groupe de travail relevait que l'expansion rapide de l'industrie tout au long des années 1970 et l'introduction de programmes tels que le

[78] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 149.
[79] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 63.

PAREL, le PITRC et les initiatives des autres paliers de gouvernement avaient créé un besoin de fonctions d'application de programme spécialisées reliées aux inspections des maisons existantes et à l'administration de programme.[80] Les intéressés trouvaient que les fonctions d'inspection reliées au diagnostic et à la rédaction de devis étaient aussi importantes que l'exécution des travaux.

À l'époque, la majeure partie des travaux d'application et de rénovation découlant de l'application directe du programme était effectuée par du personnel ayant appris son métier et mis en pratique ses aptitudes pendant la construction de logements neufs. Bon nombre de ces aptitudes étaient inapplicables ou avaient besoin d'être modifiées substantiellement pour réussir des rénovations résidentielles. En l'absence de formation adéquate, les nouvelles connaissances et les nouvelles aptitudes étaient acquises en cours de travail, par l'entremise d'un processus coûteux d'essais et d'erreurs. De plus, le système d'éducation de l'époque n'offrait pas de cours de formation ou de manuels spécialisés traitant des techniques de rénovation résidentielle. Les aptitudes en gestion de projet des gens de métier qui avaient établi bon nombre des petites sociétés de rénovation résidentielle qui apparaissaient étaient souvent faibles, voire inexistantes.

Pour répondre aux besoins en matière formation avancée sur la rénovation, le Centre de formation pour la restauration des habitations (CFRH) était formellement créé par la SCHL en septembre 1982, bien que les travaux dans ce secteur aient été commencés depuis 1978. L'objectif général du CFRH consistait à améliorer ou à accroître les connaissances et les aptitudes des personnes de l'intérieur et de l'extérieur de la SCHL qui participaient à la conservation et la rénovation du stock de logements existants de l'ensemble du pays.

La stratégie de la SCHL pour le CFRH consistait à élaborer et à commercialiser des cours de qualité pour les agents d'administration de programme et les gestionnaires de petites sociétés de rénovation qui pourraient plus tard être prises en main et exploitées de façon permanente par les collèges communautaires et techniques du Canada. Trois des initiatives prises par le CFRH sont dignes de mention. Premièrement, quatre cours très réussis ont été élaborés pour répondre directement aux besoins exprimés précédemment. Ces cours couvraient ce qui suit :

- L'inspection des habitations et introduction à la rédaction de devis
- La rédaction de devis et l'estimation des coûts
- L'économie d'énergie dans la restauration
- Gestion de la mise en oeuvre des projets

Deuxièmement, une analyse des tâches des connaissances et des aptitudes requises dans l'industrie de la rénovation a été amorçée en 1982, ce qui a ouvert la

[80] SCHL, *Report on the Residential Rehabilitation Assistance Program; Joint CAHRO, CMHC Task Force*, Ottawa, SCHL, 15 mai 1981, p. 23.

voie à d'autres travaux qui, on l'espérait, déboucheraient sur l'élaboration d'un programme de certification des rénovateurs.

Troisièmement, bien que les travaux se soient poursuivis sur l'élaboration et l'organisation des cours de même que sur l'analyse des tâches, les discussions avec les collèges communautaires et techniques progressaient aussi, avec pour résultat que nombre d'entre eux ont se sont dits intéressés à participer et à prendre en charge l'organisation des cours.[81][82] En 1984, 30 séances de formation avaient été offertes directement par le CFRH et bien d'autres étaient données par 11 collèges techniques et communautaires de toutes les régions du pays. Ces cours, qui faisaient salle comble et étaient bien accueillis, comportaient des avantages importants pour l'application du PAREL et le développement d'un secteur de la rénovation résidentielle plus compétent.

Après avoir atteint son objectif de développement de cours de qualité offerts par l'entremise de canaux éducatifs établis, le CFRH était fermé en 1984. Cependant, les cours qu'il avait élaborés ont continué d'être offerts à l'appui des programmes de rénovation résidentiels et de la croissance de l'industrie de la rénovation.

Reconnaissance des coûts de réparation plus élevés dans les régions rurales et éloignées

Les réalisations et les problèmes du programme LRA ont été examinés de nouveau en 1980 par la Division de l'évaluation de programme de la SCHL. Bien que l'on ait rapporté que le programme LRA avait excédé son objectif précédent de 50 000 unités (plus de 80 % par l'entremise de la rénovation), les données du Secrétariat d'État et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) indiquaient que 83 903 logements neufs et rénovés de plus étaient nécessaires pour les personnes vivant en région rurale, dont 26 625 (31,7 %) par des groupes autochtones vivant à l'extérieur des réserves. L'examen a aussi révélé que malgré les changements apportés par suite du dépôt du rapport du groupe de travail spécial en 1977, bon nombre des anciens problèmes persistaient toujours au sein du programme LRA, et de nouveaux problèmes avaient surgi. En réponse à l'examen de 1980, la SCHL a amorcé un processus de consultation sur le logement rural et autochtone en août 1980 qui a été suivi d'une demande formelle au Cabinet plusieurs années plus tard pour un programme LRA plus global qui insisterait particulièrement sur la construction de logements neufs. Une hausse de l'aide PAREL a été recommandée pour tenir compte des coûts plus élevés et des revenus plus faibles des clients des régions rurales et éloignées. Des cibles pour la proportion des avantages des programmes attribués aux clients autochtones ont aussi été recommandées afin de garantir davantage qu'ils reçoivent une part des ressources reflétant leurs besoins urgents. Au moins 50 % des avantages fournis au

---

[81] SCHL, *Housing Rehabilitation Skills Training Centre,* Ottawa, MG B-1718, 15 septembre 1982.

[82] Keith Hornsby, *A Rehabilitation Skills Training Centre - The Housing Industry Adjusts to Rapidly Changing Needs*, Ottawa, SCHL, 1982, p. 2.

titre du programme LRA à l'échelle nationale devaient être affectés avant 1988 aux ménages autochtones vivant à l'extérieur des réserves.[83]

Bien que le programme LRA global ait été adopté en principe par le Cabinet fédéral au début de 1982, l'introduction des nouvelles politiques sans nouveaux engagements de fonds a effectivement empêché leur mise en oeuvre. Au début de 1984, le nouveau ministre responsable de la SCHL obtenait l'approbation du Cabinet pour les changements de même qu'une augmentation budgétaire.[84] En février 1984, les premiers changements importants au PAREL rural étaient annoncés depuis le lancement du programme. Ces changements comprenaient la création de trois zones géographiques pour la détermination de la remise de prêt maximale ainsi que des hausses des niveaux de remise dans les régions rurales plus coûteuses. Dans la zone 1, comprenant de manière générale les provinces de l'Atlantique et la moitié sud des six autres provinces, la remise maximale est restée aux niveaux courants (5 000 $ par logement). La zone 2 incluait la moitié nord des provinces situées à l'ouest du Québec de même que le Québec, où des remises additionnelles d'au plus 6 250 $ par logement étaient disponibles. La zone 3 se composait des deux territoires du Nord, du nord du Québec et du Labrador, et une remise de 8 250 $ y était offerte. Dans toutes les zones, le prêt susceptible de remise maximal au titre du PAREL a aussi été accru. L'aide additionnelle pour les travaux visant les personnes handicapées était aussi offerte.[85] Ces changements et ceux qui ont été apportés plus tard aux niveaux de prêt et de remise sont indiqués dans l'annexe B, figure B.2.

Évaluation de programme

La Division de l'évaluation de programme de la SCHL a commencé à travailler sur une nouvelle évaluation globale du PAREL en 1983 afin d'évaluer son rendement depuis le lancement du programme en 1973. Le format de l'évaluation était fondé sur des directives pour l'évaluation de programmes du fédéral préparées par le Bureau du contrôleur général. Le but de l'évaluation consistait à faciliter les décisions sur le programme et sa gestion, et à fournir une source d'information pour l'affectation des ressources, l'amélioration de programme et la responsabilité. L'évaluation comprenait une cueillette systématique de données sur le programme ainsi que des preuves sur ses résultats. Les conclusions généralement positives de cette évaluation sont mises en évidence au chapitre 7 où l'on aborde les réalisations du PAREL. Les conclusions qui ont eu un effet direct sur les changements apportés par la suite au programme sont examinées ci-après.

- **Ciblage** - Bien que le PAREL pour propriétaire-occupant ait été généralement bien ciblé vers les ménages à faible revenu, il n'a pas connu autant de succès pour ce qui est de rejoindre les groupes aux revenus les plus faibles. De plus, on a trouvé

[83] SCHL, *The Rural and Native Housing Program Evaluation,* Ottawa, Division de l'évaluation de programme, février 1992, p. 11-13.

[84] SCHL, *The Rural and Native Housing Program Evaluation,* p. 11-13.

[85] SCHL, *RRAP Program Evaluation,* 1986, p. 12.

qu'une bonne partie des bénéficiaires auraient pu financer le coût de réparations additionnelles sans s'endetter de façon importante. Bon nombre possédaient un avoir propre important dans leur maison, qui atteignait en moyenne plus de 35 000 $, quoique ce montant ait été beaucoup moins élevé que dans le cas des propriétaires-occupants en général. L'avoir propre avait tendance à être plus élevé dans les régions urbaines et il augmentait avec l'âge du chef de ménage.[86] L'examen des limites de revenu du PAREL pour propriétaire-occupant a révélé que l'inflation faisait en sorte que les ménages à faible revenu trouvaient de plus en plus difficile de maintenir le coût des travaux en deçà du montant de la remise ou d'un montant abordable de prêt remboursable. Par conséquent, pour dépenser entièrement le budget annuel de programme, les clients à revenu élevé étaient encouragés à faire une demande pour remplacer les personnes qui n'avaient pas les moyens de participer.[87]

- Le PAREL locatif n'était pas aussi bien ciblé vers les ménages à faible revenu que le PAREL pour propriétaire-occupant, et ses locataires n'étaient pas nécessairement les plus nécessiteux.[88] On a aussi remarqué que les hausses de loyers atteignaient en moyenne 30 % après que les logements aient bénéficié du PAREL, ce qui a contribué aux problèmes d'abordabilité, même si l'on n'a pas relevé de niveaux élevés de déplacement des locataires.[89]
- **Normes** - Après l'achèvement des travaux, une proportion importante de logements bénéficiant du PAREL contenait au moins un élément inférieur aux normes relié à la durée utile continue. On a suggéré que cette situation était attribuable à l'inclusion de réparations non essentielles aux dépens de travaux sur les éléments obligatoires qui auraient coûté à peu près le même montant à achever. Les éléments inférieurs aux normes étaient réparés ou remplacés partiellement lorsque leur remplacement complet ou leur enlèvement étaient nécessaires pour rendre le logement conforme. Malgré cette conclusion, les travaux en suspens dans toutes les catégories étaient de nature mineure et ne suffisaient pas à créer des risques pour la santé et la sécurité.[90]
- **Régions désignées** - Au total, l'activité de rénovation n'était pas plus importante dans les régions désignées du PAREL que dans les régions non désignées comparables. Aucune preuve n'a été trouvée à l'effet que le PAREL encourageait les autres propriétaires à rénover leurs logements. On a trouvé que les travaux de rénovation privés étaient beaucoup moins importants dans les régions du PAREL que dans les régions comparables non visées par le PAREL.[91]
- **Application** - L'évaluation a indiqué que certaines modifications des droits d'application étaient justifiées, particulièrement pour couvrir les salaires et les coûts de transport attribuables aux déplacements en région rurale et éloignée.[92]

---

[86] SCHL, *RRAP Program Evaluation*, 1986, p. 84.
[87] SCHL, *RRAP Program Evaluation*, 1986, p. 129.
[88] SCHL, *RRAP Program Evaluation*, 1986, p. 242.
[89] SCHL, *RRAP Program Evaluation*, 1986, p. 244.
[90] SCHL, *RRAP Program Evaluation*, 1986, p. 102.
[91] SCHL, *RRAP Program Evaluation*, 1986, p. 253.
[92] SCHL, *RRAP Program Evaluation*, 1986, p. 165.

Bien que l'évaluation n'ait pas été publiée avant 1986, ses conclusions clés étaient disponibles en 1984 de manière à soutenir les réévaluations majeures du logement social entreprises par le nouveau gouvernement fédéral. Cet examen a débouché sur l'élaboration et l'annonce de nouvelles orientations pour le programme de logement social à la fin de 1985 dont la mise en oeuvre était prévue pour 1986. Par conséquent, 1985 a été la dernière année pour des engagements en vertu de la conception originale du programme et la fin de la première phase du PAREL.

Résultats du PAREL antérieur à 1986

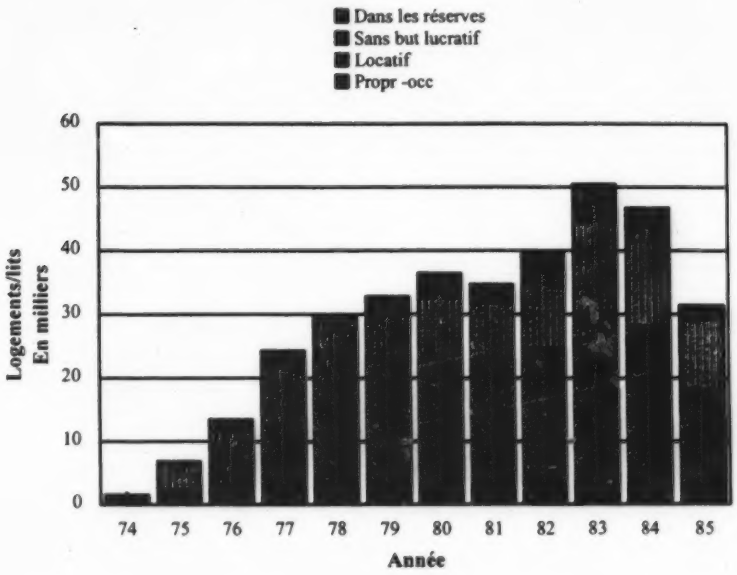
Les réalisations du PAREL pendant la période de onze ans qui s'est écoulée entre 1974 et 1985 ont été importantes. Des prêts fédéraux totalisant plus de 1,3 milliard de dollars ont été engagés pour soutenir la rénovation d'un grand nombre d'habitations inférieures aux normes, notamment 331 800 logements autonomes et 16 800 lits situés en maison de chambre et en foyer d'hébergement. Pour aider directement les ménages dans le besoin, on s'est aussi engagé auprès des propriétaires-occupants et des propriétaires-bailleurs à remettre approximativement 1,2 milliard de dollars du montant total prêté. L'aide fédérale au cours de la période a atteint en moyenne 3 416 $ par unité ou logement engagé.[93]

Le tableau de la figure 2 compare le nombre total de logements et de lits engagé chaque année en vertu des quatre volets du PAREL antérieur à 1986 (propriétaire-occupant, locatif, sans but lucratif et dans les réserves). Il est important de noter que, dans l'ensemble, il y a eu une forte demande pour le PAREL et que la capacité d'application s'est développée très rapidement afin d'engager tout budget offert pour le soutien du programme. Par conséquent, les hausses et les diminutions des engagements annuels globaux ont été fonction du niveau de financement autorisé par le gouvernement et n'étaient pas restreintes par le manque de demande ou de capacité d'application.

---

[93] SCHL, *Statistiques du logement au Canada, de 1986 à 1998,* Ottawa, Division des services statistiques.

Figure 2
Logements/lits engagés par volet du PAREL
1974-1985



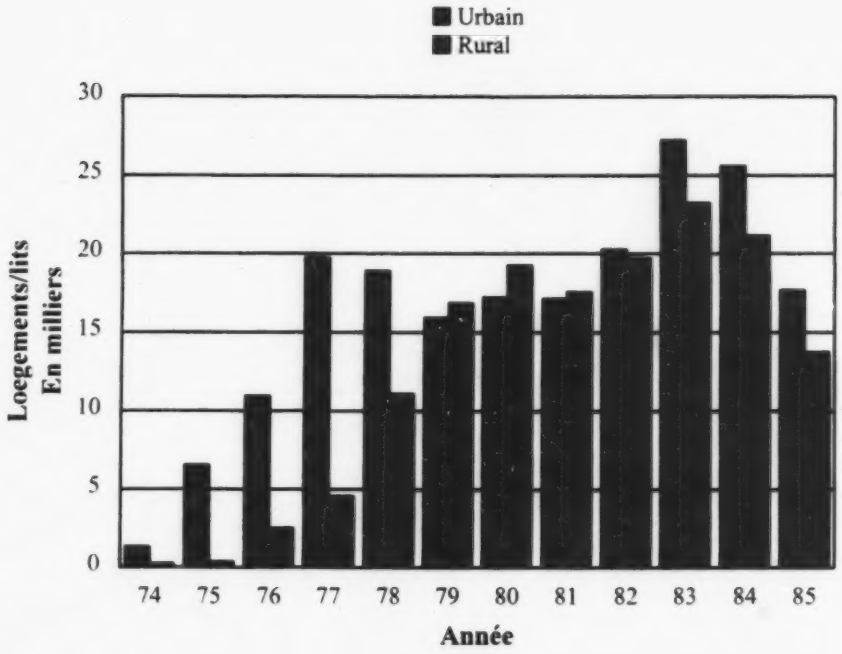
Source : Statistiques du logement au Canada

Le graphique indique que le PAREL s'est accru rapidement en partenariat avec le PAQ, avec des engagements augmentant au taux annuel moyen de 33 % au cours des cinq années qui se sont écoulées de 1974 à 1978. Au cours des sept années qui ont suivi, les engagements n'ont pas chuté en deçà de 30 000 logements/lits par année et, la meilleure année, soit en 1983, plus de 50 000 logements/lits ont été engagés.

Au cours de la période de 1974 à 1985, 61 % de tous les logements et de tous les lits engagés en vertu du PAREL étaient destinés à des propriétaires-occupants, 29 % à des propriétaires-bailleurs, 7 % à des parrains de projets sans but lucratif et 3 % à des clients dans les réserves.

Le graphique de la figure 3 compare les engagements annuels du PAREL urbain et rural au cours de la période de 1974 à 1985.

Figure 3
Engagements du PAREL urbain et rural
1974-1985



Source : Statistiques du logement au Canada

Le graphique de la figure 3 montre la hausse rapide des engagements en vertu du PAREL urbain et rural pendant les cinq premières années, au point où les engagements en région rurale ont dépassé les engagements en région urbaine pendant trois ans (1979-1981). Cette situation était probablement imputable à une réduction importante de l'utilisation du PAREL locatif après le lancement du PAREL privé en 1979. Globalement, 57 % des logements et des lits engagés en vertu du PAREL se trouvaient dans les régions urbaines, et 43 % dans les régions rurales de moins de 2 500 habitants. Comme 75 % des habitations ayant besoin de réparations majeures se trouvaient en région urbaine et que 25 % se trouvaient en région rurale[94], la répartition des engagements du PAREL reflétait clairement la volonté du gouvernement d'accorder la priorité aux régions rurales et éloignées où se retrouvaient certaines des pires conditions de logement au pays.

[94] SCHL. *RRAP Program Evaluation*. 1986. p. 35.

Résumé

Ce chapitre a donné un survol de la première période d'aplication du PAREL, de l'annonce du programme, en 1973, jusqu'en 1985. De plus, trois événements importants qui se chevauchaient se sont produits au cours de cette période de 13 ans. Le premier a été la mise en oeuvre du PAREL ainsi que du PAQ à compter de 1973, dans le cadre d'une approche globale de la rénovation des quartiers. Cete période incluait la constitution d'une capacité d'application nationale efficace, en partenariat avec les municipalités et d'autres groupes locaux, ce qui a favorisé une forte participation au programme. Le deuxième événement a été le rafinement continu de la conception du programme par des mesures telles que l'introduction des normes PAREL, l'expansion de l'admissibilité à servir les clients dans les établissements ruraux, autochtones et dans les réserves, de même qu'à servir les personnes handicapées. Le troisième événement important de cette période a été l'achèvement de plusieurs examens ou évaluations de programme qui ont débouché sur l'adoption de nouvelles orientations importantes pour le PAREL à compter de 1986.

Chapitre 3

Ciblage des besoins impérieux : 1986-2000

Examen de programme

Dans son premier exposé économique après la prise du pouvoir par suite de l'élection générale de 1984, le gouvernement conservateur énonçait les grandes orientations de la politique sociale qu'il entendait suivre. Ces orientations focalisaient sur la réduction du déficit, la canalisation des fonds gouvernementaux vers les personnes les plus nécessiteuses et l'amélioration de la coopération fédérale-provinciale. Le logement faisait partie des nombreux secteurs de dépense fédéraux qui nécessitaient un examen plus poussé avant que des décisions ne soient prises sur les changements à apporter aux politiques et aux programmes. Pour faciliter le processus d'examen et établir un consensus, le ministre responsable de la SCHL publiait le Document d'étude sur le logement, en janvier 1985, pour stimuler le débat et focaliser la discussion. Le document énonçait les défis, les questions et les choix auxquels le gouvernement faisait face pour l'adoption d'une politique de logement et d'objectifs de programme clairs, de priorités de dépenses et de conceptions de programme les plus efficientes. Le processus d'examen comprenait des consultations avec les provinces, les participants du secteur de l'habitation ainsi que d'autres intéressés.

Une petite partie du document d'étude portait sur la rénovation. Dans ce domaine, on suggérait que l'aide à la rénovation accordée aux ménages à faible revenu pourrait constituer un moyen plus efficient de fournir de l'aide au logement social que la construction de nouveaux ensembles de logement social. Par conséquent, on demandait aux répondants de considérer le PAREL comme un outil disponible pour aborder les besoins de logement social, même si, traditionnellement, il n'avait pas été considéré uniquement comme un programme de logement social.[95] Cet examen important ne constituait pas, de toute évidence, le point de départ d'une réévaluation substantielle du PAREL. Cet aspect a été laissé à une autre initiative gouvernementale.

En septembre 1984, le gouvernement créait le Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes, présidé par l'honorable Eric Nielsen, vice-premier ministre. Le groupe de travail Nielsen, comme on finit par l'appeler, possédait deux objectifs majeurs : fournir de meilleurs services au public et améliorer la façon de gérer les programmes gouvernementaux. L'examen des programmes de logement a été confié à un groupe d'étude composé de spécialistes du secteur privé et public, notamment des représentants des gouvernements provinciaux et municipaux. Le rapport du groupe de travail intitulé Rapport du Groupe d'étude sur les programmes de logement au Groupe

[95] Canada, *Document d'étude sur le logement*, Ottawa, gouvernement du Canada, janvier 1985, p. 19.

de travail ministériel chargé de l'examen des programmes était publié en juin 1985. Il remettait en question l'idée de dépenser des fonds fédéraux du logement social pour quiconque sauf les pauvres.

Les observations du groupe d'étude sur le PAREL focalisaient principalement sur quatre questions reliées au ciblage. On relevait ce qui suit : i) le PAREL pouvait constituer une solution de rechange efficiente pour les programmes de logement social, particulièrement s'il était ciblé vers les ménages qui auraient besoin d'un logement neuf, le cas échéant; ii) le PAREL urbain ne permettait pas le ciblage complet du programme vers les personnes les plus nécessiteuses parce qu'il n'était disponible que dans les régions désignées; iii) le PAREL pour propriétaire-occupant n'était pas très bien ciblé vers les ménages à faible revenu vivant dans des habitations inférieures aux normes parce qu'il arrivait souvent que les réparations obligatoires ne puissent être achevées en respectant les limites de prêts susceptibles de remise. On jugeait que ces clients avaient besoin de davantage d'aide à long terme; iv) le PAREL locatif n'était pas bien ciblé parce que les fonds étaient dirigés vers les propriétaires-bailleurs et ne comportaient pas de vérification des ressources pour les locataires. Le groupe d'étude croyait que le PAREL pouvait être amélioré dans ces domaines par des contributions provinciales assorties de directives garantissant l'atteinte des objectifs et des normes fédéraux reliés au ciblage, à l'achèvement des réparations et à l'entretien continu.[96]

En réponse à ces préoccupations, le groupe d'étude a proposé que le gouvernement envisage d'incorporer le PAREL dans la stratégie globale pour l'aide au logement social, moyennant les modifications suivantes :[97]

- Cibler l'aide du PAREL pour propriétaire-occupant exclusivement vers les ménages qui occupent des logements inférieurs aux normes sans éprouver de problème d'abordabilité mais qui n'ont pas les moyens de se procurer un logement de taille et de qualité convenable;
- Éliminer la restriction du PAREL aux régions désignées des centres urbains afin de permettre aux ménages les plus nécessiteux d'être servis, peu importe l'emplacement;
- Restreindre l'aide du PAREL (remise de prêt) aux éléments essentiels et inférieurs aux normes seulement, et laisser aux propriétaires-occupants la responsabilité du coût des éléments optionnels;
- Augmenter le montant de la remise de prêt dans l'éventualité où l'on trouverait qu'elle ne permet pas aux ménages les plus nécessiteux de réparer les articles essentiels;
- Établir des limites de loyer afin que les subventions du PAREL locatif ne soient accordées qu'aux propriétaires-bailleurs qui fournissent des logeemnts locatifs dont les loyers sont inférieurs ou égaux aux loyers du marché dans une communauté donnée;

---

[96] Canada, *Rapport du Groupe d'étude sur les programmes de logement au Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes*, Ottawa, Centre d'édition, juin 1985, p. 76.

[97] Canada, *Rapport du Groupe d'étude sur les programmes de logement*, p. 78.

Le groupe d'étude a aussi recommandé que le gouvernement examine la possibilité d'encourager le partage des coûts du PAREL avec les provinces pour que l'aide puisse être augmentée avec le temps tout en maintenant ou en diminuant les dépenses fédérales. Il a de plus recommandé d'examiner les options afin d'inciter les ménages à revenu modéré à entreprendre des rénovations sans subvention directe. Ces options comprenaient la diffusion d'information sur la rénovation, l'amélioration de l'accès aux services d'inspection et le soutien des rapports avec les entrepreneurs de même que l'élargissement de l'accès au financement par l'entremise de l'assurance hypothécaire des prêts à la rénovation et des prêts hypothécaires inverses.[98]

Nouvelles orientations

Au milieu de décembre 1985, le ministre fédéral responsable de la SCHL annonçait des politiques reflétant les résultats de la consultation et de l'examen de programme, ainsi que l'engagement du gouvernement du Canada à fournir des orientations nationales pour des solutions de logement. Dans l'annonce, on précisait que les ressources fédérales pour le logement devaient être focalisées plus directement sur les personnes dans le besoin et répondre davantage aux attentes en matière de flexibilité régionale. L'ensemble complet de nouveaux programmes de logement social visait à produire de nouveaux ensembles de logement sans but lucratif, à fournir des suppléments de loyers ainsi que de l'aide à la rénovation résidentielle aux ménages propriétaires-occupants et locataires. En outre, un nouveau volet PAREL a été annoncé afin de satisfaire aux besoins des personnes handicapées. Les programmes de logement pour les ruraux et les Autochtones allaient être maintenus en reconnaissance des besoins spéciaux dans ces secteurs. Les programmes de logement dans les réserves, notamment le PAREL dans les réserves, devaient être maintenus, en attendant le résultat de discussions avec AINC.

Le PAREL sans but lucratif a été aboli et les propriétaires d'ensembles de logements sociaux neufs et existants qui recevaient d'autres subventions fédérales continues à l'égard du logement social étaient inadmissibles au PAREL locatif. Cette situation était imputable au fait que les nouveaux programmes fédéraux de logement social et de coopératives d'habitation offraient des subventions suffisamment élevées pour couvrir les coûts d'acquisition et de réparation approuvés lorsque des propriétés résidentielles existantes étaient améliorées. On jugeait que les propriétaires d'ensembles de logement sans but lucratif et de coopératives d'habitation recevant déjà des subventions fédérales avaient accès aux fonds de réserves de remplacement et aux fonds de subvention internes pour générer des fonds couvrant les réparations ainsi que les améliorations nécessaires.

En résumé, il devait y avoir trois volets du PAREL, le PAREL pour propriétaire-occupant et locatif et le PAREL pour les personnes handicapées, qui

---

[98] Canada, *Rapport du Groupe d'étude sur les programmes de logement*, p 79

seraient tous offerts universellement dans les régions urbaines et rurales. Un quatrième volet, le PAREL dans les réserves, continuerait d'être ciblé vers les réserves. De nouveaux objectifs relativement distincts ont été établis pour les trois premiers volets du PAREL, tel que décrit ci-après :

Figure 4
Objectifs du PAREL postérieur à 1986

PAREL **pour propriétaire-occupant**
Aider les ménages dans le besoin, qui possèdent et occupent des logements inférieurs aux normes, à réparer, rénover ou améliorer leur habitation afin de la rendre conforme à un niveau minimal de salubrité et de sécurité.

PAREL **locatif**
Aider les ménages dans le besoin qui occupent des logements locatifs inférieurs aux normes en fournissant de l'aide aux propriétaires-occupants pour la réparation, la rénovation ou l'amélioration de leur habitation afin de la rendre conforme à un niveau minimal de salubrité et de sécurité.

PAREL **pour les personnes handicapées**
Aider à réparer, améliorer ou modifier les logements existants de propriétaire-occupant ou les logements locatifs pour les rendre plus accessibles aux personnes handicapées.

La caractéristique commune la plus importante de la plupart des nouveaux programmes de logement social, qui s'appliquait maintenant au PAREL pour propriétaire-occupant, a été le fait que les demandeurs devaient éprouver des besoins de logement impérieux pour être admissibles. Pour éprouver des besoins impérieux de logement, les ménages devaient être incapables de se procurer un logement abordable, de taille et de qualité convenables, sans payer plus de 30 % de leur revenu pour le logement. Les plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI) représentaient les niveaux de revenu au-delà desquels on jugeait qu'un ménage était capable de se procurer dans son marché un logement de taille et de qualité convenables pour moins de 30 % du revenu total du ménage. Les PRBI sont devenus la limite de revenu supérieure pour l'admissibilité au PAREL pour propriétaire-occupant.

De toute évidence, ce changement a été apporté pour améliorer le ciblage du programme vers les ménages à faible revenu, tel que demandé dans l'examen de programme et la consultation menés précédemment. Le PAREL a été rendu universel sur le plan géographique, ce qui signifie que les régions désignées ne s'appliquaient plus. Ce changement faisait suite aux propositions formulées plus tôt en vue de rendre l'accès plus équitable par la canalisaiton des fonds vers les logements plutôt que les régions dans le besoin. Ce changement faisait aussi suite au scepticisme entourant les effets du programme sur les quartiers désignés vers lesquels il avait été précédemment canalisé. D'autres changements étaient conçus pour assurer la réalisation de

réparations obligatoires et rendre le PAREL locatif plus attrayant pour que les propriétaires d'immeubles locatifs destinés aux ménages à faible revenu aportent les améliorations nécessaires. Ces changements et les principales caractéristiques du nouveau PAREL pour les personnes handicapées sont décrits plus en détail ci-après.[99]

PAREL pour propriétaire-occupant

L'admissibilité à l'aide a continué d'être restreinte aux bâtiments inférieurs aux normes et comportant des déficiences reliées à leur structure, à la sécurité incendie, à l'installation électrique, à la plomberie et à l'installation de chauffage. De plus, les bâtiments surpeuplés sont devenus admissibles à l'aide, mais dans les régions rurales et éloignées seulement, ce qui a permis d'utiliser le PAREL pour ajouter des aires habitables. Les prêts étaient toujours restreints aux régions où les provinces, les municipalités et les organismes locaux avaient adopté des normes d'occupation et d'entretien acceptables pour les bâtiments. Tel que mentionné précédemment, les propriétaires-occupants vivant dans des logements inférieurs aux normes devaient éprouver des besoins impérieux. Aussi, l'aide devait être limitée aux éléments essentiels décrits dans les normes PAREL, le coût des éléments optionnels étant laissé aux propriétaires-occupants.

PAREL locatif

Pour rendre ce programme plus attrayant pour les propriétaires-bailleurs qui possédaient des logements locatifs et des maisons de chambres inférieurs aux normes, les niveaux maximums de remise de prêt ont été haussés, passant de 3 500 $ par logement/2 500 $ par lit à 12 000 $ par logement/6 000 $ par lit. Le prêt réel dépendait du coût total et des loyers postérieurs à la rénovation. Bien que le ciblage complet des ménages éprouvant des besoins impérieux n'ait pas été inclus dans le programme pour des raisons de difficultés administratives associées à l'obtention d'information sur le revenu des locataires, le ciblage allait être amélioré en limitant l'admissibilité aux ensembles locatifs dont les loyers avant la rénovation étaient égaux ou inférieurs aux loyers moyens du marché. Les autres caractéristiques de la version précédente du PAREL locatif ont continué de s'appliquer, p. ex. la nécessité pour les propriétaires-bailleurs de conclure des ententes d'exploitation d'une durée de 15 ans avec la SCHL pour établir les loyers maximums acceptables. Enfin, les maisons de chambres et les foyers d'hébergement devaient contenir plus de trois unités louées à des occupants non reliés au propriétaire.

PAREL pour les personnes handicapées

---

[99] Canada, *Orientation nationale de la politique du logement,* Ottawa, déclaration de l'Honorable Bill McKnight, ministre responsable de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, 12 décembre 1985, p. 19.

Le nouveau PAREL pour les personnes handicapées devait être offert aux propriétaires-occupants et aux propriétaires-bailleurs qui réalisaient des travaux d'accessibilité approuvés. Les montants maximums de prêt et de remise offerts étaient de 10 000 $ et de 5 000 $ respectivement, soit les mêmes qu'au titre du PAREL pour propriétaire-occupant. Dans le cas des propriétaires-occupants, l'aide maximale était offerte pour les revenus de 23 000 $ et moins, et elle diminuait progressivement pour s'annuler lorsque le revenu atteignait 33 000 $, des niveaux qui étaient beaucoup plus élevés que sous le programme pour propriétaire-occupant à cause du fait que de nombreux ménages comptant des personnes handicapées avaient souvent besoin de revenus plus élevés pour compenser les coûts élevés du maintien de l'autonomie. Pour tenir compte davantage de ces aspects, les critères de besoins impérieux ne s'appliquaient pas aux clients du PAREL pour les personnes handicapées. Étant donné que de nombreux ménages qui s'adressaient au PAREL afin d'améliorer l'accessibilité avaient aussi besoin, et requéraient en fait, des réparations majeures reliées à la santé et à la sécurité, il était permis d'additionner l'aide du PAREL locatif ou du PAREL pour propriétaire-occupant à l'aide du PAREL pour les personnes handicapées. Le demandeur devait respecter les critères d'admissibilité des deux programmes. Autrement dit, les clients du PAREL pour les personnes handicapées devaient éprouver des besoins impérieux pour être admissibles au PAREL pour propriétaire-occupant et entreprendre des travaux de réparation majeurs. Enfin, pour empêcher que le PAREL pour les personnes handicapées ne soit utilisé par les propriétaires d'ensembles bénéficiant d'autres programmes de financement gouvernementaux, les ensembles de logements avec services de soins spéciaux ou les centres d'hébergement étaient inadmissibles.

Dans l'annexe B, les figures B.1 à B.5 fournissent des comparaisons des critères d'admissibilité et des avantages du PAREL à des points critiques du cycle de vie des programmes.

Nouvelles modalités d'application de 1986

L'énoncé de politique pour les orientations nationales a aussi autorisé le ministre responsable de la SCHL à conclure de nouvelles ententes de logement social avec les gouvernements provinciaux et territoriaux (p.-t.) établissant les modalités de leur participation à l'application ainsi qu'à l'administration de programme. Les nouvelles ententes, qui pouvaient inclure le PAREL, étaient destinées à accroître les ressources disponibles pour aborder les besoins de logement et réduire le chevauchement administratif, augmenter l'efficience de l'application de programme et réduire le coût d'administration des programmes de logement supporté par le contribuable canadien. L'application et l'administration p.-t. nécessitaient des contributions financières d'au moins 25 %, quoique le gouvernement fédéral aurait préféré que ces contributions soient plus élevées. Des Ententes-cadres et des Accords de mise en oeuvre fédéraux-provinciaux-territoriaux énonçaient les paramètres généraux des nouvelles

modalités de programme. Ils ont nécessité la création de comités mixtes de planification et de suivi et de comités de gestion tripartites incluant des représentants des organismes de logement autochtones provinciaux-territoriaux pour la supervision des programmes LRA, et la planification triennale conjointe de stratégies de logement social et de vérifications opérationnelles conjointes, réalisées de manière cyclique pour garantir l'atteinte des objectifs de logement fédéraux et le respect des responsabilités ministérielles. Jointe à chaque Accord de mise en oeuvre, on retrouvait une série d'annexes décrivant les critères et les politiques d'admissibilité clés des programmes qu'une province ou un territoire avait choisi d'appliquer. Les politiques clés couvertes dans les annexes incluaient ce qui suit : objectifs et descriptions des programmes, critères d'admissibilité, coûts et aide admissibles, sélection des projets et processus d'application, engagements, avances, administration de projet et de portefeuille, coûts de programme admissibles et exigences en matière de budget, de demandes de paiement et d'information. Le gouvernement fédéral allait se substituer aux provinces et aux territoires qui ne se chargeraient pas de l'application du programme.[100] Ces annexes étaient étayées de directives de programme approuvées mutuellement qui fournissaient des orientations de la politique, des méthodes de fonctionnement et des renseignements plus détaillés.

Initialement, deux provinces, le Nouveau-Brunswick et le Québec, ont choisi de jouer le rôle de la partie active pour l'application du PAREL à l'échelle provinciale. Deux autres, Terre-neuve et le Manitoba, ont choisi de jouer le rôle de la partie active en région rurale seulement. Dans toutes les autres provinces et dans les territoires, la SCHL a joué le rôle de la partie active pour l'application du programme en employant à peu près les mêmes réseaux d'application fondés sur des agents qu'elle avait constitués pendant la période antérieure à 1986.

La négociation des nouvelles annexes du PAREL, qui devaient être acceptées mutuellement, offrait aux provinces la possibilité d'inclure des caractéristiques de conception reflétant leurs propres priorités, mais aussi d'obtenir des fonds fédéraux pour des programmes de rénovation provinciaux respectant les critères clés du programme fédéral. Le Programme d'aide à la restauration Canada-Québec (PARCQ), volet propriétaire-occupant, locatif et personnes handicapées entrait dans cette première catégorie. Bien qu'ils aient généralement reflété le programme fédéral, les trois volets de programme possédaient aussi des caractéristiques de partage des coûts différentes pour les clients autochtones et non autochtones. Des prêts remboursables destinés aux clients propriétaires-occupants qui entreprenaient des réparations et des améliorations de l'accessibilité au titre du PAREL pour propriétaire-occupant et du PAREL pour les personnes handicapées devaient être offerts par les prêteurs agréés privés (moyennant des taux comparables à ceux de la SCHL et sans créer de problème d'abordabilité pour les clients). La conception du programme fédéral ne prévoyait que des prêts directs de la SCHL. L'annexe du PARCQ locatif précisait des montants de prêt susceptible de remise maximums qui étaient fonction du nombre de chambres

[100] Canada, *Orientation nationale de la politique du logement*, p. 7.

dans un appartement, sous réserve d'un montant maximum fédéral, et articulait les droits des locataires existants d'occuper de nouveau le logement après sa rénovation.

L'annexe du PAREL pour propriétaire-occupant du Nouveau-Brunswick entrait dans la deuxième catégorie car elle énonçait les conditions standards pour le partage des coûts du PAREL ainsi que du Programme de prêts pour l'amélioration de maisons. Dans le cadre de ce dernier programme, l'aide pour les réparations admissibles allait toujours aux ménages éprouvant des besoins impérieux et vivant dans des maisons qui nécessitaient des réparations majeures. Toutefois, l'aide prenait la forme d'un prêt renouvelable assorti d'une période d'amortissement maximale de 15 ans et d'une mensualité qui se traduisait par un rapport total redressé des frais liés à l'habitation au revenu d'au plus 30 %. L'aide prenait la forme d'une réduction du taux d'intérêt ou d'une subvention additionnelle. Le financement du PAREL et du Programme de prêts pour l'amélioration de maisons était partagé dans une proportion fédérale-provinciale de 75-25, sous réserve de l'affectation courante de la province pour le PAREL.

Élaboration additionnelle du programme

L'entrée en vigueur des nouvelles modalités concernant les programmes et l'application à compter de 1986 a permis de diriger l'attention une fois de plus vers la conception et l'amélioration de programme. Le lecteur en trouvera ci-après les éléments clés.

Consultation sur le PAREL 1987-1989

Par suite des changements apportés en 1986 aux programmes de logement social, des efforts substantiels ont été déployés pour améliorer davantage le PAREL. À cet effet, la SCHL organisait, entre 1987 et 1989, une grande consultation publique en trois étapes. Le mandat de la consultation excluait tout nouveau programme de dépense et requérait que les propositions pour la rénovation aidée respectent les limites budgétaires en vigueur. Plus de 80 mémoires ont été reçus de la part de citoyens, de groupes intéressés au logement, de sociétés de logement provinciales et de ministères fédéraux. Les réponses reçues indiquaient un niveau élevé de soutien pour le PAREL en tant que programme efficient visant à aborder les problèmes de qualité du logement.

Les documents de consultation suggéraient l'efficience, l'équité et le ciblage de l'efficience comme critères d'évaluation des conceptions de programme de rechange. Les conceptions soutenues par la majorité des participants visaient l'efficience en s'assurant que les personnes confrontées à des coûts de réparation élevés reçoivent suffisamment d'aide pour éliminer complètement les risques pour la santé et la sécurité. Les personnes aux revenus élevés devaient supporter elles-mêmes une partie des coûts de réparation. L'équité verticale allait être obtenue en s'assurant que les ménages éprouvant des besoins impérieux et moins bien nantis reçoivent plus d'aide que les ménages disposant de revenus élevés.

L'équité horizontale allait être atteinte en reliant l'aide au revenu réel, soit le revenu nominal correctement ajusté pour le coût de la vie local, tel que reflété par les coûts de logement. La consultation encourageait aussi un certain nombre de modifications ou d'améliorations au programme, dont ce qui suit :

- Tenir compte de la richesse d'un propriétaire-occupant pour l'établissement de l'admissibilité, de la priorité ou des avantages du PAREL;
- Aborder le déséquilibre entre les conditions d'admissibilité au PAREL pour propriétaire-occupant et au PAREL pour les personnes handicapées;
- Introduire une nouvelle initiative de programme pour les propriétaires-occupants âgés éprouvant des besoins impérieux afin de couvrir le coût de modifications modestes qui leur permettront de vivre de manière autonome.[101]

Les conclusions de la consultation ont été distribuées en 1989 à tous les participants, mais l'application des propositions sur la modification de programme a tardé. Comme des réductions budgétaires importantes étaient prévues pour les programmes, on a jugé inopportun de suggérer au Cabinet fédéral des changements de programme, surtout si la survie elle-même du programme était en jeu.

Évolution du PAREL locatif (1988-1990)

En avril 1988, après un examen des solutions de rechange pour répondre aux besoins des sans-abri, la SCHL mettait en oeuvre des changements qui permettaient le ciblage d'une partie du PAREL locatif vers les foyers d'hébergement et les maisons de chambres à cause de la pauvreté de bon nombre des occupants de ces établissements. Les fonds du PAREL devaient servir à améliorer la condition de ce stock tout en maintenant les loyers à des niveaux faibles ou modérés et en aidant à protéger les logements contre une conversion possible en copropriété ou en bâtiments non résidentiels. À cause des préoccupations du fédéral concernant les besoins des sans-abri, les projets de foyers d'hébergement et de maisons de chambres devaient être traités de manière prioritaire, une cible nationale de 16 % du budget du PAREL locatif étant affectée à cette activité.[102]

Une réduction du financement de 1989 du PAREL locatif a été annoncée conjointement au budget fédéral d'avril 1989, de même que l'annulation du programme à compter du 1er janvier 1990. La principale raison donnée pour l'annulation a été que, comparativement aux autres programmes de logement social, on trouvait toujours que le PAREL locatif n'était pas ciblé efficacement vers les ménages à faible revenu et éprouvant des besoins impérieux. Bien que l'on ait prévu d'annuler le PAREL locatif, les propriétaires-bailleurs pouvaient toujours

[101] SCHL, *Rapport définitif de la consultation publique sur la restauration des logements au Canada*, Ottawa, SCHL, août 1989, p. 5-10.

[102] SCHL, Rental RRAP - *Targeting to Rooming Houses and Hostels*, Ottawa, SCHL, Avis PAREL n° 88-034, 18 avril 1988).

demander de l'aide du PAREL pour les personnes handicapées afin d'améliorer l'accessibilité des logements locatifs.

Adaptation des logements des personnes âgées (1992)

Une étude de l'Hôpital général de Montréal financée par la SCHL dans les années 1980 avait démontré que des rénovations relativement peu coûteuses pouvaient augmenter considérablement l'autonomie des personnes âgées, parfois appelées les « aînés en perte d'aotonomie ». Cette notion a été ajoutée aux propositions découlant de la consultation sur la rénovation de 1987-1989. Bien que la conception du PAREL pour les personnes handicapées ait été jugée adéquate pour aborder les besoins d'un vaste groupe de client, y compris les aînés en perte d'autonomie, on trouvait que la perception du programme devait être changée. Étant donné que de nombreux particuliers comme les aînés en perte d'autonomie ne s'identifiaient pas en tant que personnes handicapées, on a suggéré d'élaborer un programme de remplacement assorti d'une conception et d'un nom reflétant le concept « d'autonomie », lequel était beaucoup plus acceptable pour la population vieillissante. Par conséquent, en mai 1992, un nouveau programme de démonstration de 10 millions de dollars et d'une durée de deux ans appelé Logements adaptés : aînés autonomes était créé dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées du gouvernement fédéral. En vertu de ce programme, l'aide devait être accordée aux personnes âgées ayant des revenus inférieurs aux plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI) de l'ensemble du Canada, y compris dans les réserves, pour adapter leur maison de propriétaire-occupant ou leur logement locatif de manière à continuer d'y vivre en autonomie. L'aide était versée sous forme de subvention unique d'au plus 2 500 $, dont le montant exact dépendait des matériaux et de la main-d'oeuvre. Les éléments admissibles comprenaient ce qui suit : les mains courantes dans les couloirs, les escaliers et les salles de bain; des aires de travail et d'entreposage faciles à rejoindre dans les cuisines; des poignées de porte de type bec-de-cane; des douches de plain-pied ou des sièges de baignoire; et la réinstallation des appareils comme les lessiveuses et les sécheuses au rez-de-chaussée des maisons. Le LAAA pouvait être appliqué par les provinces et les territoires en vertu de modalités de partage des coûts avec la SCHL. La SCHL appliquerait le programme dans les réserves. Le processus d'application du programme était aussi grandement simplifié comparativement au PAREL, réduisant ainsi les frais généraux de programme.

Annulation du PAREL (1993)

Le budget fédéral d'avril 1993 annonçait la cessation de tous les nouveaux engagements à long terme pour le logement social à l'extérieur des réserves, y compris le PAREL, à la fin de l'année. Le gouvernement y voyait une mesure essentielle pour reprendre le contrôle du déficit fédéral. Bien que les occasions de prendre de nouveaux

engagements aient été réduites, le gouvernement confirmait son engagement continu à respecter les ententes de financement à long terme existantes, ce qui représentait des dépenses de quelque 2 milliards de dollars par année pour le stock de logement social existant. Ce financement continu était applicable aux programmes de logement social dont les ententes originales conclues avec les organismes de parrainage prévoyaient le paiement de subventions annuelles sur une période de 35 ou de 50 ans. Le gouvernement indiquait aussi que le financement du logement aidé resterait à près de 2 milliards de dollars par année, et que les économies découlant de l'efficience de la gestion du portefeuille pouvaient être réaffectées au soutien des améliorations de programme ainsi qu'à de nouvelles initiatives.

Pendant la campagne électorale fédérale de 1993, le Parti libéral, qui représentait l'opposition au gouvernement fédéral, publiait un document intitulé « Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada », plus connu sous le nom de Livre rouge. Le Livre rouge indiquait que le stock de logements existants représentait des immobilisations majeures qu'on ne devrait pas laisser se détériorer. L'investissement dans la rénovation du logement existant, qu'il soit de type propriétaire-occupant ou locatif, améliorerait les communautés anciennes et modestes et provoquerait d'autres formes d'amélioration des collectivités. L'aptitude du PAREL à générer des emplois directs et indirects a aussi été accentuée. On relevait que l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH) estimait que pour chaque 10 000 $ dépensé en rénovation, 0,5 année-personne d'emploi direct était créée. À ce titre, le Livre rouge promettait de consacrer 50 millions par année pendant deux ans au PAREL.[103]

Rétablissement du PAREL (1994)

Peu après son élection en octobre 1993, le nouveau gouvernement, en accord avec la promesse formulée dans son Livre rouge, annonçait qu'il engagerait des fonds pour le PAREL.

L'engagement était confirmé dans le discours du Trône de février 1994 lorsque le gouvernement a accepté d'engager 100 millions de dollars à l'égard du PAREL sur une période de deux ans. Le budget fédéral de 1994 précisait que le financement découlerait d'économies provenant du budget de logement social de 1,9 milliard de dollars et attribuables à des taux d'intérêt ainsi que d'inflation plus bas que prévu. Le financement était destiné au PAREL pour propriétaire-occupant, au PAREL pour les personnes handicapées et au Programme de réparations d'urgence (PRU). À cet effet, le PAREL et le PRU ont tous deux refait surface en 1994, après l'annulation des nouveaux engagements au titre des programmes de logement social à la fin de 1993.

---

[103] Parti libéral, *Pour la création d'emplois, pour la relance économique : le plan d'action libéral pour le Canada*, Ottawa, Parti libéral, 1993, p 61.

Les paramètres des programmes rétablis, y compris le PRU, sont demeurés inchangés en 1994 afin d'accélérer la mise en oeuvre et de contribuer le plus rapidement possible à la création d'emploi. Cependant, il ne s'agissait que d'une mseure temporaire en attendant que des améliorations de programme plus importantes puissent être formulées. Dans l'intervalle, des mesures étaient adoptées pour encourager une plus grande participation du fédéral, répondre aux préoccupations des Autochtones et réintroduire le PAREL locatif.

Participation des provinces

Après le discours du Trône, toutes les provinces et les territoires ont été de nouveau invités à participer aux volets rétablis du PAREL. Comme avant, les conditions de la participation fédérale-territoriale incluaient un partage des coûts minimal de 25 %. On espérait que d'autres provinces et territoires choisiraient de participer si les programmes étaient mieux adaptés aux besoins locaux et offraient davantage de flexibilité. Cette flexibilité incluait la reconnaissance que certains programmes de rénovation provinciaux étaient admissibles à des affectations du PAREL. Cette initiative tenait compte des efforts déployés par les provinces pour élaborer leurs propres programmes en vue d'aborder les besoins au niveau de la rénovation résidentielle et de l'abordabilité pour les occupants lors de l'annulation du PAREL en 1993. Toutefois, le partage des coûts ne s'appliquait que si l'aide fédérale était dirigée vers les ménages éprouvant des besoins impérieux, que si les ménages éprouvant des besoins impérieux avaient un accès égal, que si l'aide était proportionnelle à celle qui aurait été accordée par l'entremise du PAREL, sans lui excéder, et que si les habitations étaient rendues conformes à une norme correspondant au PAREL. L'annexe C décrit les programmes provinciaux et territoriaux admissibles à ce financement et examine les accords de partage des coûts f.-p.-t. depuis 1985.

Participation autochtone

En réponse à une invitation du ministre fédéral, l'Association nationale du logement autochtone soumettait un document de discussion identifiant les mesures qui, à son avis, pourraient être mises en oeuvre pour améliorer l'application et l'efficience de programme. L'Association avait pour position que la partie du budget du PAREL affectée au logement autochtone devrait être exclue d'une entente fédérale-provinciale lorsqu'une province ou un territoire devenait la partie active. L'Association pensait aussi que les Autochtones devraient pouvoir traiter directement avec le gouvernement fédéral. La SCHL, d'autre part, voyait les partenariats fédéraux-provinciaux comme une importante priorité gouvernementale qui offrait une occasion d'accroître le montant des fonds destinés aux ménages dans le besoin.

La concession qui est ressortie de l'apport de l'Association sur cette question a été que les conditions du partage des coûts du PAREL incluraient un soutien continu pour le réseau d'application autochtone. Ainsi, les organismes autochtones avaient l'occasion de continuer à participer à la planification et au contrôle de l'application du PAREL grâce à leur engagement au sein des comités de gestion de programme tripartites, dans les cas où les provinces ou les territoires jouaient le rôle de la partie active. Les cibles autochtones, qui avaient constitué une composante des ententes de logement social de 1986 applicables à l'ensemble de programmes du LRA annulés en 1993, étaient établies pour le PAREL pour propriétaire-occupant et le PRU en guise de mesure d'action positive pour accroître l'application aux clients autochtones, bien qu'aucune affectation budgétaire additionnelle n'ait été versée à l'appui d'une telle initiative.

La décision de la SCHL d'encourager les provinces et les territoires à soutenir le réseau d'application autochtone reconnaissait les efforts déployés précédemment par la Société en vue de développer la capacité d'application des Autochtones ainsi que la nécessité continue d'engager les organismes autochtones dans l'application de programme, en particulier à la lumière des aspirations autochtones pour l'obtention d'un contrôle accru de leur propre logement. Pour l'application à des allochtones, les provinces et les territoires pouvaient décider du mécanisme le plus approprié.

Rétablissement du PAREL locatif et nouveau volet maisons de chambres du PAREL

En septembre 1994, le gouvernement s'engageait à fournir 16 millions de dollars en 1994-1995, qui proviendraient de l'enveloppe budgétaire fédérale pour le logement social, pour les nouveaux volets locatif et maisons de chambres du PAREL. Cette mesure faisait suite aux préoccupations exprimées par le Caucus des maires des grandes villes de la Fédération canadienne des municipalités, l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine et de nombreuses provinces. Ces organismes se préoccupaient de la cessation du PAREL locatif et du fait que depuis 1989, aucun outil de programme fédéral n'avait été offert pour aborder les besoins des quelque 121 000 locataires à faible revenu qui occupaient des logements inférieurs aux normes à l'échelle nationale.

On demandait aussi la création d'un volet maisons de chambres du PAREL pour aborder les besoins des sans-abri. On pensait que des maisons de chambres de qualité convenable constituaient une solution importante car elles représentaient l'option la moins coûteuse pour les personnes au palier inférieur de l'échelle de revenu. Ce stock généralement situé dans des emplacements urbains de choix était souvent menacé de démolition ou de conversion en logement haut de gamme ou en utilisation commerciale. En Ontario seulement, on estimait que le stock de maisons de chambres avait diminué de plus de 80 % entre 1978 et 1988.

Bien qu'une priorité plus élevée dans le PAREL ait été accordée aux besoins des sans-abri des régions rubaines par suite de la création du volet maisons de chambres du programme, des préoccupations étaient aussi exprimées par certaines provinces et certains territoires à l'effet que l'on négligeait les besoins de logement critiques des communautés rurales et éloignées.

En octobre 1994, après des discussions à la conférence des ministres responsables du logement au cours desquelles les besoins de logement des régions urbaines, rurales et éloignées étaient examinés, le gouvernement fédéral annonçait une nouvelle initiative de logement ciblée stratégiquement en vue d'aider les ménages des communautés du Nord et éloignées. Le Programme de logement en régions éloignées servait de prétexte pour la réintroduction du PAREL locatif et maisons de chambres, et de compromis parmi les ministres f.-p.-t. Ce programme qui était en vigueur en 1994 et en 1996 abordait les besoins de logement urgents des régions éloignées que les programmes de rénovation ne pouvaient satisfaire et qui nécessitaient la construction de logements neufs. La conception du programme offrait une méthode d'accession à la propriété axée sur l'autoconstruction et où l'on fournissait les matériaux, les services, la surveillance et même le terrain.

PAREL dans les réserves

Au début de son mandat, le nouveau gouvernement du Canada confirmait qu'il continuerait de financer le programme dans les réserves, notamment le PAREL dans les réserves, dans le cadre de son engagement global consistent à fournir de l'aide aux Autochtones vivant dans les réserves. En 1994 et en 1995, ce programme a continué d'être fondé sur les paramètres du PAREL pour propriétaire-occupant, avec les mêmes limites et modalités de prêt et les mêmes échelles de remise.

Améliorations majeures apportées au programme (1995)

Au début de 1995, après les consultations effectuées à la fin des années 1980 et la formulation plus récente de suggestions pour l'amélioration de programme, le gouvernement annonçait qu'il apportait un certain nombre d'améliorations importantes au PAREL. Les cinq volets du PAREL (propriétaire-occupant, locatif, maisons de chambres, personnes handicapées et dans les réserves) sont demeurés, mais les critères d'admissibilité et les avantages ont été modifiées considérablement. Les sept principaux changements apportés étaient les suivants : i) extension de l'admissibilité au PAREL aux logements surpeuplés situés en milieu urbain; ii) établissement de plafonds pour la valeur des maisons aux fins de l'admissibilité des propriétaires-occupants; iii) accroissement substantiel des limites de prêt et de remise; iv) fondement de l'aide accordée aux clients propriétaires-occupants sur une échelle plus équitable; v) limitation de l'aide du PAREL locatif aux logements occupés par des ménages éprouvant des besoins impérieux; vi) ciblage du PAREL pour les personnes

handicapées vers les ménages éprouvant des besoins impérieux; vii) établissement de nouvelles cibles d'application aux Autochtones du PAREL pour propriétaire-occupant, fondées sur 14 % du budget total du programme par opposition à un pourcentage seulement du volet rural (la cible du PRU est demeurée à 80 %).

Surpeuplement

L'admissibilité au PAREL pour propriétaire-occupant dans les régions urbaines a été élargie pour permettre aux ménages vivant dans des habitations surpeuplées et respectant d'autres critères d'admissibilité de programme de construire des aires habitables additionnelles. Les habitations surpeuplées situées dans les régions rurales avaient toujours été admissibles au PAREL parce que l'ajout d'aires habitables était beaucoup plus efficient que la construction de logements neufs afin de régler le problème de surpeuplement. Deux raisons sous-tendaient l'élargissement de la politique aux régions urbaines. Premièrement, il existait un besoin reconnu, car plus de 400 000 ménages occupaient des habitations surpeuplées en 1996. Deuxièmement, avec l'annulation des programmes encourageant la production de nouveaux ensembles de logement social en 1993, on ne pouvait plus prétendre que la meilleure façon d'aider les ménages surpeuplés des régions urbaines passait par cette forme de logement.

Plafonds de valeur des maisons

Des plafonds de valeur des maisons ont été fixés comme critère d'admissibilité au PAREL pour propriétaire-occupant afin d'exclure les propriétaires de logements plus coûteux qui pouvaient vraisemblablement résoudre leurs problèmes de logement en vendant leur maison ou en retirant l'avoir propre de leur maison pour effectuer des réparations. Les plafonds de valeur des maisons devaient être établis par la SCHL pour refléter le prix moyen des logements modestes situés dans un marché donné. Deux raisons sous-tendaient cette politique. Premièrement, l'évaluation du PAREL de 1986 avait montré que les bénéficiaires du volet propriétaire-occupant du programme disposaient d'un avoir propre important relativement à leur maison et qu'ils auraient pu financer le coût des réparations en réempruntant cet avoir propre sans causer de problème d'abordabilité. Deuxièmement, les solutions de rechange pour tenir compte de l'avoir propre dans l'établissement de l'admissibilité au PAREL se seraient révélées trop indiscrètes, subjectives et complexes sur le plan administratif.

Limites de prêt et de remise

Les limites de prêt et de remise ont été augmentées substantiellement dans tous les volets du PAREL afin d'améliorer l'efficience du programme en s'assurant que les personnes qui étaient confrontées à des coûts de réparation élevés recevraient suffisamment d'aide pour éliminer complètement les risques pour la santé et la

sécurité. Les améliorations s'appuyaient sur plusieurs raisons. Premièrement, de fortes preuves découlant de l'évaluation du PAREL de 1986, et étayées par les participants à la consultation sur la rénovation de 1987-1989, démontraient que l'aide était insuffisante, ce qui se soldait par des réparations partielles seulement et une diminution du nombre de ménages à faible revenu capables de profiter du programme. Deuxièmement, on trouvait que les niveaux d'aide du PAREL étaient trop bas pour attirer les propriétaires-occupants des régions éloignées et des secteurs sans marché qui étaient confrontés à des coûts élevés et incapables d'emprunter parce que leur maison possédait peu ou pas de valeur marchande.

La SCHL a mené une enquête sur les coûts de rénovation en 1994 qui confirmait que les limites de prêt et d'aide du PAREL pour les réparations et les modifications résidentielles étaient trop basses. Les résultats de l'enquête sont devenus le fondement des nouveaux maximums de prêt et de remise du PAREL pour propriétaire-occupant, locatif et dans les réserves ainsi que du PAREL pour les personnes handicapées, que l'on aborde en détail au chapitre 5 dans l'examen des avantages du PAREL. Il est important de noter ici que les limites de prêt et de remise ont été augmentées substantiellement dans chaque région du PAREL[104], et que des suppléments additionnels, d'au plus 25 % des niveaux maximums de prêt et de remise, devaient être offerts aux établissement éloignés et isolés. Cette mesure visait à garantir que toutes les régions isolées supportant des coûts de transport anormalement élevés et aux prises avec des problèmes de pénurie de gens de métier soient admissibles à une aide accrue, peu importe qu'elles soient situées dans le Sud ou dans le Nord.

Nouvelle échelle de détermination de la remise

La méthode de calcul de la remise maximale au titre du PAREL pour propriétaire-occupant, du PAREL dans les réserves ainsi que du PAREL pour les personnes handicapées a été changée pour être plus équitable pour les clients du programme et pour améliorer le ciblage. La principale raison de ce changement était que le niveau de remise PAREL, dans le cadre du programme précédent, se fondait sur une échelle nationale qui ne tenait pas compte de la taille du ménage ou de son emplacement, c'est-à-dire une région où les coûts de logement sont élevés ou faibles. Par exemple, la remise maximale du PAREL pour propriétaire-occupant à l'échelle nationale était offerte à un ménage ayant un revenu redressé de 13 000 $, et elle était ramenée à zéro lorsque le revenu atteignait 23 000 $. Par conséquent, une personne seule recevait les mêmes avantages à un revenu donné qu'une famille nombreuse, et les personnes de même revenu étaient admissibles au même niveau d'aide, qu'il s'agisse d'une région à coût élevé ou faible. La nouvelle conception abordait ces inégalités en reliant le montant réel de remise au revenu du ménage sous forme de pourcentage des plafonds de revenu déterminant les

[104] La région 1 incluait les provinces de l'Atlantique et la moitié sud des six autres provinces. La région 2 incluait la moitié nord des provinces, et la région 3 était composée des deux territoires du Nord, du nord du Québec et du Labrador.

besoins impérieux (PRBI)[105]. Le PRBI est une variable de référence pour le coût de logement qui convient à des ménages de taille différente (p. ex. les logements de une, deux et trois chambres) de la région pertinente. Pour que le programme bénéficie davantage aux personnes les plus démunies, la remise maximale allait être offerte aux ménages dont le revenu correspondait à 60 % ou moins du PRBI, soit environ le revenu de base des ménages bénéficiant de l'aide sociale ou gagnant le salaire minimum. La remise était nulle lorsque le revenu redressé des ménages atteignait le PRBI. Comme avant, seules les réparations obligatoires reliées à la salubrité et à la sécurité continues de l'habitation ou destinées à en prolonger la durée utile étaient admissibles à une remise. Les réparations non obligatoires mais admissibles devaient être payées au moyen du prêt remboursable.

Une description plus détaillée du mode de calcul de l'aide du PAREL pour propriétaire-occupant avant et après le changement apporté en 1995 est aussi fournie au chapitre 5.

Amélioration du ciblage du PAREL locatif

Les changements apportés au PAREL locatif visaient à améliorer le ciblage des ménages éprouvant des besoins impérieux. Ils faisaient suite aux préoccupations soulevées à propos du transfert possible des avantages aux propriétaires-bailleurs ainsi qu'aux locataires bien nantis dont les revenus n'entraient pas la détermination de l'admissibilité au programme ou au calcul de ses avantages. Entre 1974 et 1985, les bâtiments locatifs admissibles n'avaient qu'à être situés dans des régions désignées pour le PAREL, et entre 1986 et 1994, les bâtiments n'avaient qu'à être loués en deçà des taux moyens du marché. Bien que les propriétaires-bailleurs aient été requis de conclure des ententes d'exploitation avec la SCHL afin de contrôler les loyers postérieurs au PAREL, ils n'étaient pas obligés de louer des logements à des locataires à faible revenu. Avec les changements de programme de 1995, l'aide fédérale en vue de réparer les logements locatifs modestes devait être limitée aux logements occupés par des ménages à faible revenu disposant de revenus inférieurs aux PRBI. De plus, les propriétaires-bailleurs devaient conclure des ententes avec la SCHL qui garantissaient que les loyers seraient maintenus à des niveaux abordables et que les logements aidés continueraient d'être occupés par des ménages à faible revenu. Ces exigences ne s'appliquaient pas au PAREL maisons de chambres, qui aidait une forme de logement offrant une des rares solutions de change aux sans-abri, et où la plupart des locataires disposaient de revenus très bas.

PAREL pour les personnes handicapées

[105] Les plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI) établis en 1986 représentent le niveau de revenu requis par les ménages pour résoudre leurs propres problèmes de logement. Plus précisément, les PRBI représentent les revenus requis pour payer les loyers moyens des logements de qualité convenable et de tailles variées (logements de une, deux ou trois chambres) sur le marché privé local sans débourser plus de 30 % du revenu du ménage).

Les changements apportés en 1995 au PAREL pour les personnes handicapées visaient à améliorer le ciblage du programme vers les ménages éprouvant des besoins impérieux. Or, la conception et les avantages du programme antérieur à 1995 posaient un certain nombre de problèmes relativement à cet aspect. Premièrement, le programme n'était pas ciblé vers les ménages éprouvant des besoins impérieux. Deuxièmement, l'aide était insuffisante pour apporter les améliorations nécessaires de l'accessibilité, un problème abordé en 1995 par la hausse des niveaux de remise approuvés. Troisièmement, les clients étaient parfois incapables de profiter des volets propriétaire-occupant et personnes handicapées lorsque des améliorations de l'accessibilité et des réparations majeures étaient nécessaires. À cet effet, l'utilisation d'une seule limite de revenu nationale pour l'aide du PAREL pour les personnes handicapées antérieure à 1995 (33 000 $) signifiait que, dans certains marchés à coûts élevés, on retrouvait des clients dont les revenus étaient inférieurs aux PRBI mais supérieurs à la limite de revenu du PAREL pour les personnes handicapées, et qui étaient donc inadmissibles au PAREL pour les personnes handicapées. Dans certaines régions dont les coûts étaient faibles, les demandeurs du PAREL pour les personnes handicapées disposaient de revenus inférieurs à la limite de 33 000 $ fixée pour le programme mais supérieurs aux PRBI. Par conséquent, ils étaient inadmissibles au PAREL pour propriétaire-occupant, qui était requis pour aborder les problèmes de salubrité et de sécurité, et constituait un prérequis pour obtenir de l'aide du PAREL pour les personnes handicapées.

Dans le cadre du PAREL pour les personnes handicapées de 1995, les ménages comptant un membre handicapé étaient admissibles à de l'aide selon les mêmes critères d'admissibilité, les mêmes limites de revenu et la même échelle de remise que le PAREL pour propriétaire-occupant, ce qui les rendait donc admissibles aux avantages maximums combinés des deux programmes, tout en maintenant leurs obligations de remboursement aux niveaux abordables d'un programme individuel. Ceci signifie que seuls les propriétaires-occupants disposant de revenus inférieurs aux PRBI et dont la valeur de la propriété était inférieure aux plafonds de valeur des maisons étaient admissibles au PAREL pour les personnes handicapées. Parallèlement, seuls les propriétaires-bailleurs prévoyant louer aux ménages ayant des revenus inférieurs aux PRBI avant et après les réparations étaient admissibles au PAREL pour les personnes handicapées. Les propriétaires de maisons de chambres étaient aussi admissibles au PAREL pour les personnes handicapées et, comme dans le cas du PAREL maisons de chambres, on présumait que les revenus des locataires seraient inférieurs aux PRBI.

Cibles relatives aux Autochtones

De nouvelles cibles relatives aux Autochtones ont été établies pour le PAREL pour propriétaire-occupant et le PRU afin d'encourager formellement l'engagement d'un

plus grand nombre de logements destinés aux clients autochtones. Cette mesure a été prise en réponse aux engagements pris plus tôt à l'endroit des leaders autochtones et en reconnaissance des problèmes graves de nombreux ménages autochtones vivant dans des logements inférieurs aux normes et situés à l'extérieur des réserves.

Bien que les ménages autochtones aient toujours été surreprésentés en tant que clients du PAREL pour propriétaire-occupant dans les régions rurales, leurs faibles revenus et leurs coûts de réparation élevés pour les logements contribuaient à une participation relativement faible au programme. Même si l'on avait prévu que les groupes autochtones accueilleraient favorablement les avantages améliorés découlant de la modification du programme, des préoccupations ont été exprimées quant aux niveaux réduits d'activité de programme, dans le contexte de l'augmentation des avantages et des affectations limitées. À cet effet, les nouvelles cibles d'application autochtones devaient tenir compte de l'incidence et de la part des besoins autochtones, et être fondées sur le budget total du PAREL pour propriétaire-occupant plutôt que sur le volet rural seulement, tel que précisé en vertu des accords antérieurs à 1986. Pour 1995, la cible relative aux autochtones a été fixée à 14 % de l'affectation nationale pour le PAREL pour propriétaire-occupant et à 80 % pour le PRU.

Cumul de l'aide du PAREL et d'AINC dans les réserves

Les besoins en matière de rénovation résidentielle dans de nombreuses réserves des Premières nations ont été une source de préoccupation, tel que reflété dans le rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones publié en 1996.[106] En 1995, approximativement 40 000 des 76 000 logements situés sur les terres des Premières nations avaient besoin de réparations ou étaient irréparables. Si les coûts de réparation moyens s'établissaient à environ 20 000 $ pour ces habitations, ils pouvaient dans certains cas atteindre jusqu'à 35 000 $. En raison de leurs faibles revenus, les clients optaient habituellement pour la partie susceptible de remise seulement d'un prêt PAREL. Dans le cadre du PAREL dans les réserves, des prêts d'au plus 27 000 $ étaient offerts pour la rénovation résidentielle, dont une partie se situant entre 12 000 $ et 18 000 $ pouvait être remise selon la région géographique et le revenu. L'aide était 25 % plus élevée dans les régions éloignées ou isolées. Cette aide pouvait être combinée à une subvention du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC) qui atteignait, en moyenne, 6 000 $ par logement et qui permettait d'effectuer des rénovations efficaces. La combinaison des programmes d'AINC et de la SCHL a permis à davantage de ménages à faible revenu de recevoir de l'aide, et a fourni une meilleure garantie que toutes les réparations nécessaires seraient réalisées sans avoir à les reprendre un an plus tard pour avoir lésiné sur les matériaux ou les méthodes. Les modalités d'application du PAREL et la documentation ont aussi aidé à établir

[106] Le chapitre 4 contient un examen des conditions et des besoins de logement des Autochtones du Canada, tels que rapportés par la Commission royale.

correctement les coûts des travaux, à faire la gestion de ceux-ci et en assurer l'achèvement.[107]

Transfert du logement social (1996)

Le budget fédéral de mars 1996 annonçait la volonté du gouvernement du Canada de transférer le reste de l'administration de ses ressources pour le programme de logement social aux provinces et aux territoires, sous réserve de l'acceptation des principes et des responsabilités ministérielles du fédéral en matière de logement social. Les engagements financiers à long terme du fédéral à l'endroit des ensembles de logements aidés du secteur public, sans but lucratif, coopératif et privé de même qu'à l'égard des ménages autochtones et des ménages des régions rurales vivant dans leur propre maison sont maintenus après le transfert (environ 1,9 milliard de dollars par année à l'échelle nationale). La nouvelle méthode présentait de nombreux avantages, dont le plus important était le fait que la présence d'un seul palier de gouvernement dans la gestion et l'administration de ces programmes allait fournir un guichet unique aux clients et permettre une utilisation plus efficace des dollars des contribuables. De plus, les économies réalisées grâce à l'amélioration et à la simplification de l'application par les provinces et les territoires pouvaient être réinvesties dans le portefeuille existant ou affectées à des programmes nouveaux ou existants afin de fournir des solutions de logement novatrices aux ménages dans le besoin.

Bien que la SCHL ait diminué son rôle dans l'administration directe du logement social et dans le financement de nouveaux logements sociaux, le gouvernement du Canada a continué de financer de nouvelles activités de programme de rénovation.

Prolongation du financement et amélioration du programme (1996-2000)

Depuis 1995, la famille PAREL de programmes de rénovation a été élargie pour inclure le programme Logements adaptés : aînés autonomes (LAAA), le Programme d'amélioration des maisons d'hébergement (PAMH) et le PAREL conversion. La plupart des fonds affectés à ces initiatives de la famille du PAREL provenaient d'économies réalisées au niveau de la gestion des programmes de logement social. En 1999, les programmes recevaient toutefois une affectation spéciale de quatre ans de 311 millions de dollars sur les 753 millions de dollars prévus pour l'initiative fédérale sur les sans-abri.

Pendant cette période, l'économie s'est améliorée et la principale raison d'être énoncée pour les programmes de rénovation du PAREL s'est de nouveau réorientée de la création d'emploi vers les personnes à faible revenu et l'amélioration des quartiers et des communautés.

---

[107] Tiré d'une publication interne de la SCHL intitulée *How CMHC and DIAND Programs Interrelate On-Reserve*, 11 juillet 1996.

Logements adaptés : aînés autonomes (LAAA)

En avril 1996, le gouvernement annonçait la réintroduction de Logements adaptés : aînés autonomes (LAAA), c'est-à-dire le programme de démonstration qui avait connu tant de succès en 1992-1994 dans le cadre de la Stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées. Le vieillissement de la population justifiait l'adoption d'un programme permanent qui permettrait aux personnes âgées à faible revenu de continuer de vivre de manière autonome dans leur maison.[108] Les propriétaires-occupants ou les propriétaires-bailleurs pouvaient demander l'aide du programme LAAA. Toutefois, l'admissibilité reposait sur les conditions suivantes, c'est-à-dire que les occupants du logement visé par les rénovations devaient avoir 65 ans ou plus et : i) disposer d'un revenu inférieur au plafond de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI) pour la région; ii) éprouver de la difficulté à mener à bien leurs activités quotidiennes à domicile, activités qui pouvaient être facilitées par l'entremise d'adaptations admissibles.

L'aide prenait la forme de prêts susceptibles de remise assortis d'une limite cumulative à vie de 2 500 $ couvrant le coût des matériaux et de la main-d'oeuvre nécessaires pour accomplir les adaptations. Les bénéficiaires du LAAA pouvaient aussi demander l'aide du PAREL pour les réparations majeures et celle du PAREL pour les personnes handicapées, pourvu que le prêt susceptible de remise total combiné n'excède pas le prêt PAREL susceptible de remise maximal pour la zone applicable. Le LAAA était offert universellement, y compris dans les réserves.

Programme d'amélioration des maisons d'hébergement (PAMH)

Depuis 1988, la SCHL avait travaillé avec des ministères fédéraux sur les initiatives du gouvernement fédéral en vue d'aborder la violence familiale. Par l'entremise des programmes Opération refuge et L'étape suivante de la SCHL, quelque 750 maisons d'hébergement d'urgence et maisons d'hébergement transitoire pour victimes de violence familiale ont été produites. Forte de cette expérience, la Société lançait aussi en avril 1996 une nouvelle initiative appelée Programme d'amélioration des maisons d'hébergement (PAMH). Le PAMH offrait de l'aide pour trois types d'initiatives. Premièrement, et aussi l'aspect le plus important, le programme prévoyait des fonds d'immobilisation pour rénover ou améliorer les logements existants afin qu'ils répondent aux normes fondamentales de santé et de sécurité, et pour aborder les besoins des clients âgés ainsi que des personnes handicapées. Comme dans le cas du PAREL et du LAAA, l'aide était versée sous forme de prêt susceptible de remise. Comme dans le cas du PAREL, le prêt maximal variait selon les trois régions de rénovation (régions du sud - 18 000 $, régions du nord - 21 000 $, et régions nordiques éloignées - 27 000 $). Deuxièmement, le programme accordait des prêts susceptibles de remise pour la

---

[108] SCHL, *Étude des adaptations réalisées dans le cadre des programmes LAAA et PAREL-PH*, Ottawa, Social Data Research Limited, octobre 1994, p. x.

production d'un nombre limité de places additionnelles en maison d'hébergement d'urgence. Troisièmement, le programme accordait de l'aide semblable pour la production de maisons d'hébergement transitoire additionnelles offrant de l'hébergement sécuritaire et à long terme aux résidents qui quittent les installations d'urgence. Dans le cas des deux derniers éléments, la SCHL pouvait contribuer jusqu'à 100 % des coûts d'immobilisation d'un ensemble. Dans le cadre de l'initiative fédérale pour les sans-abri de 1999, le financement du PAMH était étendu aux logements des jeunes à risque.

Le budget initial du PAMH n'atteignait que 1,9 million de dollars par année. D'abord temporaire, le programme a par la suite été rendu permanent. L'initiative pour les sans-abri de 1999 a accru le financement prévu pour le PAMH de 43 millions de dollars au cours d'une période de quatre ans.

PAREL conversion

En décember 1999, dans le cadre de son initiative pour les sans-abri de 753 millions de dollars, le gouvernement du Canada lançait un nouveau volet du PAREL pour convertir en logements les bâtiments non résidentiels. Le but consistait à encourager l'utilisation novatrice des bâtiments existants pour mieux aborder les besoins des personnes à faible revenu, en particulier les sans-abri. En vertu de cette initiative, de l'aide prenant la forme de prêts susceptibles de remise était accordée aux propriétaires de bâtiments existants afin qu'ils les convertissent en logements permanents dont les loyers seraient abordables pour les personnes à faible revenu. L'aide pouvait couvrir jusqu'à 100 % des coûts obligatoires sous réserve des prêts maximums établis (régions du sud - 18 000 $, régions du nord - 21 000 $, et régions nordiques éloignées - 27 000 $).

Prolongement du financement et affectations spéciales

De 1996 à la fin de la décennie, le gouvernement fédéral a annoncé successivement des prolongations du financement et de nouvelles affectations pour soutenir les divers volets du PAREL ainsi que ses dérivés (PRU, LAAA et PAMH). Généralement, ces fonds provenaient d'économies réalisées par la SCHL au niveau de la gestion des programmes de logement social qui n'avaient pas encore été transférés, une situation surtout attribuable à des taux d'intérêt et d'inflation inférieurs aux prévisions. Ces économies ont été réinvesties par le gouvernement du Canada pour maintenir les dépenses de programme de logement fédérales autour de 1,9 milliard de dollars par année. Les provinces, d'autre part, ont retranché près de 500 millions de dollars par année en dépenses de logement entre 1993 et 2000, en annulant des programmes et en s'abstenant de réinvestir les économies découlant des réductions des taux hypothécaires et d'inflation.

Pendant ce temps, les annonces sur la prolongation des fonds fédéraux accordés aux programmes faisaient généralement état du nombre d'emplois dont on prévoyait la création. Ce nombre variait entre 1 300 et 3 600 annuellement, selon la taille de l'affectation.

Le 17 décembre 1999, la ministre du Travail et Coordonnatrice du gouvernement fédéral sur les sans-abri de même que le ministre responsable de la SCHL annonçaient l'initiative de 753 millions de dollars mentionnée précédemment afin d'aborder le problème de l'itinérance au Canada. La pierre angulaire de cette nouvelle stratégie a été l'Initiative des partenariats en action communautaire qui était assortie d'un investissement de 305 millions de dollars réparti sur trois ans et qui allait permettre le financement flexible de stratégies locales que d'autres partenaires seraient encouragés à appuyer par leurs propres investissements et contributions. Dans le cadre de l'initiative globale, le ministre responsable de la SCHL indiquait que le financement serait accru de 311 millions de dollars sur une période de quatre ans pour permettre la rénovation et la réparation de davantage de logements occupés par des personnes à faible revenu. La figure 3 contient un tableau qui montre les diverses prolongations du financement.

Figure 5
Affectations du programme de rénovation fédéral postérieur à 1993

Programme	1994 M$	1995 M$	1996-1997 M$	1997-1998 M$	1998-1999 M$	1999-2000 M$	2000-2001 M$	2001-2002 M$	2002-2003 M$
1re annonce									
Période	2 ans		1 an	1 an	5 ans				
de	1995		avril	avril	avril				
à	mars		1996	1997	1998				
Affectation 1	1996 50 [a]	50	mars 1997 50 [b]	mars 1998 50 [c]	mars 2003 50 [d]	50 [d]	50 [d]	50 [d]	50 [d]
2e annonce									
Période						4 ans			
De						avril			
À					1 an	1999			
Affectation 2					avril 1998 mars 1999 50 [e]	mars 2003 50 [f]	50 [f]	50 [f]	50 [f]

Notes

a. Dans le discours du Trône de février 1994, le gouvernement engageait 100 millions de dollars au cours d'une période intérimaire de deux ans pour satisfaire une plus grande partie des besoins de rénovation des Canadiens à faible revenu.

b. En décembre 1995, le gouvernement annonçait que le programme serait prolongé jusqu'à la fin de mars 1997 dans le cadre d'une initiative fédérale continue visant à créer des emplois et à promouvoir

la croissance économique. Doté d'une affectation supplémentaire de 50 millions de dollars découlant des économies réalisées avec le programme de logement social, le programme devait créer 1 300 emplois dans l'ensemble du pays et générer les revenus dont l'industrie de la rénovation avait tant besoin. Encore une fois, les fonds incluaient le PRU, lequel prévoyait de l'aide pour les propriétaires-occupants à faible revenu vivant en région rurale.

c. Au début de février 1997, on annonçait l'affectation de 50 millions de dollars au PAREL, au PRU et au PAMH pour l'exercice 1997-1998. Cette annonce a eu lieu après que des provinces et d'autres intervenants aient fait remarquer que le PAREL aidait à fournir aux ménages des logements sûrs et adéquats et qu'il était aussi un agent économique important dans les petites communautés grâce à l'utilisation de la main-d'oeuvre et des fournitures locales, peu importe la nécessité de faire preuve de responsabilité budgétaire à tous les niveaux. On craignait aussi que les réductions budgétaires ou les reports concernant le maintien des fonds ne mettent en danger des parties du réseau d'application et ne compliquent le redémarrage du programme, le cas échéant.
d. En janvier 1998, le gouvernement annonçait que 250 millions de dollars seraient affectés aux programmes de rénovation au cours des cinq années suivantes. Les programmes comprenaient le PAREL, le PRU et le LAAA. Les fonds additionnels attribués à ces programmes devaient profiter à 40 000 ménages et créer 1 800 nouveaux emplois par année dans l'ensemble du Canada sur une période de cinq ans se terminant en avril 2003. Dans l'annonce, le ministre fédéral indiquait de nouveau que ces fonds provenaient des économies réalisées au niveau des ressources de logement social gérées par la SCHL et que le gouvernement avait réinvesties dans le logement.
e. Une autre annonce a été faite en décembre 1998 à l'effet que le gouvernement affecterait 50 millions de dollars de plus pendant l'exercice 1998-1999 pour les programmes de rénovation résidentielle ciblés vers les Canadiens à faible revenu, les sans-abri ainsi que les personnes qui risquaient de devenir des sans-abri.
f. L'affectation additionnelle de 311 millions de dollars annoncée par le ministre le 17 décembre 1999 faisait plus que doubler le budget des programmes de rénovation et garantissait le maintien du programme jusqu'en avril 2003.

À la fin des années 1990, lorsque l'économie canadienne s'est améliorée, les justifications à l'appui des initiatives de rénovation fédérales reliées à la création d'emploi commençaient à recevoir moins d'attention, bien qu'elles soient sans aucun doute demeurées importantes dans de nombreuses régions à croissance lente du pays. L'annonce de décembre 1999 sur l'expansion majeure des programmes de rénovation ciblés vers les sans-abri ne mentionnait pas la création d'emploi en tant qu'avantage important. On y décrivait ce qui semblait constituer une nouvelle logique et une nouvelle vision pour les programmes de rénovation, ce qui suggérait un retour aux origines du programme (les quartiers), lorsqu'on affirmait que l'amélioration de la qualité du logement dans les quartiers et les communautés à faible revenu constituait une occasion de rétablir la dignité de nombreux Canadiens et de construire des communautés plus fortes, plus saines et plus sûres.[109]

Participation provinciale et territoriale

Entre 1994 et 1999, après chaque annonce majeure sur le financement et les politiques relatives au PAREL, les provinces et les territoires étaient de nouveau invités à devenir les parties actives pour l'application et l'administration du programme ou pour le

[109] SCHL, communiqué de presse du 17 décembre 1999 où M. Gagliano annonce l'affectation de 311 millions de dollars supplémentaires aux programmes de rénovation résidentielle.

partage de coûts additionnels. Cette invitation était étendue aux dérivés du PAREL au fur et à mesure de leur lancement, p. ex. le Programme de réparations d'urgence (PRU), le programme Logements adaptés : aînés autonomes (LAAA) et le Programme d'amélioration des maisons d'hébergement (PAMH). Une contribution minimale de 25 % à l'égard des coûts de programme, en plus de l'affectation fédérale, demeurait un prérequis pour l'application provinciale-territoriale de ces programmes. Au total, 8 provinces ou territoires ont partagé les coûts et appliqué la plupart des volets des programmes de rénovation, en plus d'accroître leurs contributions lorsque le fédéral augmentait les fonds ou en prolongeait l'affectation.

La participation provinciale-territoriale avait permis d'obtenir des ressources additionnelles pour accroître la capacité du PAREL d'améliorer les conditions de logement des ménages à faible revenu qui vivaient dans des logements défectueux. Les provinces et le territoire actifs ont aussi contribué à l'élaboration ainsi qu'à l'application de la politique sur le PAREL.

Pendant cette période, la SCHL a aussi permis l'utilisation du PAREL pour les programmes de rénovation provinciaux et territoriaux existants dont les objectifs étaient similaires.

Le tableau de la figure 6 montre quelles provinces et quel territoire étaient devenus des parties actives pour l'applicaton des programmes de rénovation pendant l'exercice 1998-1999.

Figure 6
Parties actives provinciales et territoriales pour les programmes de rénovation
1998-1999

Province/ territoire	PAREL propr.-occ.	PAREL locatif	PAREL locatif/ maisons de chambres	PRU	LAAA	PAMH
Terre-Neuve	✓	✓ a		✓		
Î.-P.-É.	✓	✓		✓		
Nouvelle-Écosse		✓	✓	✓	✓	✓
Nouveau-Brunswick	✓	✓ a	✓	✓	✓	
Québec	✓	✓ a	✓	✓	✓	✓
Saskatchewan	✓	✓	✓	✓	✓	
T.N.-O.				✓		

Source - Rapports intitulés Programmes de rénovation de la SCHL : Exercice financier.
a. - Dans ces provinces, l'aide à la rénovation fédérale venait appuyer les initiatives de rénovation provinciales décrites à l'annexe C.

Modifications à la *LNH*

À l'été 1999, la *Loi C-66* modifiant la *Loi nationale sur l'habitation* et la *Loi sur la SCHL* obtenait la sanction royale. Les modifications appuyaient les efforts du gouvernement du Canada en vue d'accroître son efficience et de mieux servir les Canadiens. Elles simplifiaient la *LNH* en éliminant les restrictions initules et elles permettaient à la SCHL de répondre rapidement aux besoins des Canadiens ainsi qu'aux occasions offertes sur le marché. La partie de la *Loi* traitant de la remise en état des logements a été simplifiée considérablement.[110]

---

[110] Les articles 51 et 55 de la *Loi* ont été remplacés par ce qui suit :
51. (1) La Société peut consentir des prêts et verser des contributions en vue d'aider à la réparation, à la remise en état, à la modification, à l'amélioration ou à la transformation d'ensembles d'habitation et faire remise de montants exigibles sur les prêts.
Conditions préalables
(2) La Société peut fixer les conditions et modalités relatives à tout prêt ou à toute contribution ou remise effectués dans le cadre du paragraphe (1), notamment en ce qui concerne : a) l'exploitation et l'occupation de l'ensemble d'habitation; b) les restrictions relatives à l'aliénation ou à la location de l'ensemble d'habitation, d'une partie de celui-ci ou d'un droit sur celui-ci ou à la constitution de sûretés sur l'ensemble d'habitation, la partie ou le droit; c) la limite applicable au rendement financier de l'ensemble d'habitation; d) le droit pour elle de prévoir la destination de tout revenu excédant le montant de la limite.

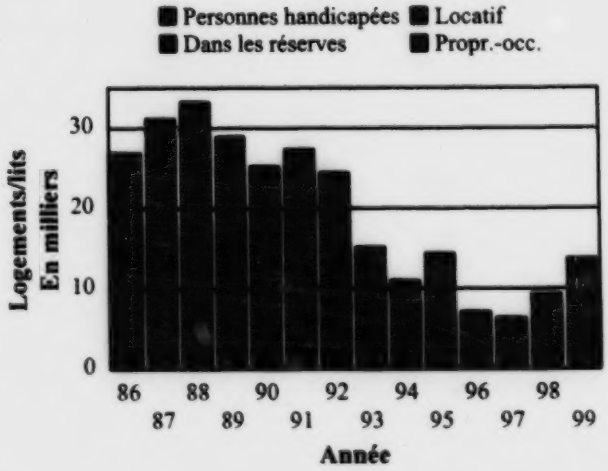
Résultats du PAREL - Programme postérieur à 1985

Les réalisations du PAREL pendant les 14 années qui se sont écoulées entre 1986 et 1999 ont été encore une fois considérables. Des prêts fédéraux totalisant plus de 1,4 milliard de dollars ont été engagés pour la réparation et l'amélioration de 261 000 logements autonomes de type propriétaire-occupant et locatif ainsi que de 13 400 maisons de chambres et lits afin de les rendre conformes aux normes minimales de salubrité, de sécurité et d'accessibilité. Pour aider directement les ménages dans le besoin, des engagements ont aussi été pris à l'égard des propriétaires-occupants et des propriétaires-bailleurs pour la remise d'approximativement 1,3 milliard de dollars sur le montant total prêté. Au cours de la période, cette aide fédérale a atteint en moyenne 4 748 $ par logement/lit engagé. Une répartition de ce montant montre que la remise moyenne s'est fixée à 4 514 $ par logement/lit de 1986 à 1994, puis qu'elle est montée de 28 % pour atteindre 5 774 $ par logement/lit de 1995 to 1999, après l'augmentation des niveaux de remise en 1995. [111]

Le graphique de la figure 7 montre le nombre total de logements et de lits engagés chaque année en vertu des quatre volets du PAREL postérieurs à 1985 pour lesquels des données existent (propriétaire-occupant, locatif/maisons de chambres, dans els réserves et personnes handicapées).

Figure 7

Logements/lits engagés par volet du PAREL postérieur à 1985
1986-1999



Source - Statistiques du logement au Canada

[111] SCHL, *Statistiques du logement au Canada, 1986-1998.*

La figure 7 montre la diminution des engagements du fédéral à l'égard du PAREL pendant la période d'application du programme postérieure à 1985, du sommet atteint en 1988 (plus de 33 200 logements/lits) au creux de 1997 (5 290 logements/lits). La remontée après 1997 causée par l'accroissement du financement fédéral est aussi évidente.

Les engagements du PAREL pour propriétaire-occupant ont dépassé largement l'ensemble des engagements du PAREL locatif, ce qui est compréhensible étant donné l'absence de volet locatif de 1990 à 1994. Fait intéressant, pendant les deux dernières années, les engagements locatifs ont suivi le rythme et, en 1998, ils ont même dépassé les engagements à l'égard des propriétaires-occupants pour la première fois. Ces données illustrent en partie l'insistance placée sur les sans-abri.

En 2000, 26 350 logements de plus ont été réparés, modifiés ou construits. Le lecteur trouvera ci-après une répartition par catégorie de programme :

Activité des programmes de rénovation de la SCHL
2000

Programme	Logements/lits
PAREL	
Propriétaire-occupant	9 400
Pour les personnes handicapées (propr.-occ.)	1 350
Locatif et maisons de chambres	5 200
Conversion	500
Dans les réserves	1 700
Programme de réparations d'urgence	3 500
Logements adaptés : aînés autonomes	2 600
Programme d'amélioration des maisons d'hébergement	2 100
Total	**26 350**

Résumé

Ce chapitre examine la deuxième ère du PAREL, de l'annonce des nouvelles orientations de programme, en 1986, jusqu'en l'an 2000. L'ère postérieure à 1985 peut maintenant être considérée comme possédant trois périodes distinctes. De 1986 à 1993, on a mis l'accent sur le ciblage universel du PAREL pour propriétaire-occupant et locatif ainsi que du nouveau volet PAREL pour les personnes handicapées vers les ménages éprouvant des besoins impérieux et qui vivaient dans des logements inadéquats, en tant que partie du portefeuille du programme de logement social. Pour

la première fois, les provinces et les territoires étaient invités à partager les coûts des volets de programme et à appliquer ceux-ci, en tout ou en partie.

Pendant cette période, on a assisté à une réduction graduelle des budgets de programme. Il n'y aurait pas eu de nouveaux fonds pour le PAREL au début de 1994 si le nouveau gouvernement, cette année-là, avait suivi l'orientation adoptée dans le budget fédéral de 1993.

En 1994, le PAREL était réintroduit à titre d'initiative de création d'emploi pour deux ans. Compte tenu de l'amélioration de l'économie, le PAREL a été prolongé plusieurs fois, et des fonds additionnels ont été dégagés pour le programme ainsi que pour la réintroduction du PAMH et du LAAA.

En 1998, le financement du PAREL s'échelonnait sur cinq ans et on considérait de plus en plus ce dernier comme un programme de réaménagement communautaire, en particulier comme un outil pour aborder le problème de l'itinérance urbaine. Ainsi, le financement annuel du PAREL était doublé en décembre 1999 et le PAREL conversion était lancé dans le cadre d'une initiative nationale sur les sans-abri.

À bien des égards, cette orientation vers la communauté et les quartiers a ramené le PAREL plus près de ses origines, en 1973.

Partie II

Éléments clés et réalisations

Chapitre 4

Besoins en matière de rénovation résidentielle

L'évolution des conditions de logement et des besoins des Canadiens a constamment justifé le maintien du PAREL et des autres programmes de rénovation fédéraux. Le présent chapitre décrit les moyens employés pour mesurer les besoins de logement et leur évolution au Canada, avant et après l'introduction du PAREL.

Les trois principaux indicateurs qui ont été utilisés au Canada, soit séparément ou conjointement, pour satisfaire aux besoins en matière de rénovation et d'afectation des ressources de programme au fil des ans seront abordés de façon un peu plus détaillée. Les indicateurs portaient sur ce qui suit :

- la condition du stok de logements telle que mesurée par le nombre d'habitations déficientes n'offrant pas les services ou les installations de base ou qui étaient inférieures aux normes minimales pour les logements;
- le surpeuplement du stock tel que mesuré par le nombre d'habitations surpeuplées;
- l'abordabilité du stock telle que mesurée par le nombre de ménages incapables de rendre leur logement conforme aux normes minimales sans y consacrer une partie déraisonnable de leur revenu.

Conditions de logement

Historiquement, les mesures employées le plus couramment pour les besoins de logement ont focalisé sur l'état physique des habitations. En particulier, les mesures abordaient les questions reliées au nombre d'habitations qui ne possédaient pas les installations et les services de base, ou qui étaient inférieures aux normes minimales. Certaines des données requises pour déterminer les besoins physiques étaient tirées du recensement ou des autres enquêtes sur le logement.

Un des premiers facteurs utilisés pour mesurer l'état du stock de logement au Canada portait sur la présence de services de base dans les logements, à savoir l'eau, une baignoire et une toilette. En 1941, seulement 60 % des habitations environ possédaient l'eau courante, et les habitants du quart d'entre elles (surtout en région rurale) dépendaient de sources extérieures comme des pompes à bras ou allaient puiser leur eau dans un cours d'eau ou un lac. Après la guerre, cette situation a changé rapidement. Les nouvelles habitations ajoutées au stock au fur et à mesure de la

croissance de la population étaient généralement équipées de canalisations d'eau. Dans les régions urbaines et les petites collectivités, les logements étaient reliés à des canalisations municipales. Dans les régions rurales, avec l'électrification de l'après-guerre, de nombreux logements ont été convertis à des pompes électriques. En 1971, 96 % des habitations possédaient l'eau courante.[1] La tendance relative aux toilettes à chasse d'eau intérieures a été semblable à celle de l'eau courante. L'introduction de systèmes de chauffe-eau s'est faite peu après l'arrivée de l'eau courante, ce qui a permis l'installation de baignoires et de douches. Ces développements ont aussi débouché sur une forte augmentation du nombre et de la proportion d'habitations reliées aux égouts. En 1971, 94 % de toutes les habitations possédaient des toilettes à chasse d'eau intérieures, 93 % étaient dotées de l'eau chaude et de l'eau froide et 91 avaient des baignoires ou des douches privées. En 1982, le pourcentage d'habitations disposant d'installations de plomberie de base atteignait plus de 98 %.[2] En raison de la hausse de la proportion de maisons dotées de services de base, la question a fini par être éliminée du recensement. Cependant, elle est restée dans d'autres enquêtes comme l'Enquête auprès des peuples autochtones étant donné que les services et les installations de base demeurent un enjeu dans les parties nordiques et isolées du Canada, particulièrement pour les Autochtones.[3]

Au Canada, les mesures communes des conditions de logement ont été fondées sur l'âge des logements et les besoins en matière de réparation. Depuis 1941, le Recensement du Canada fournit le nombre de logements privés occupés selon la période de construction et la condition. Dans le recensement et d'autres enquêtes nationales, la condition du stock de logements a généralement été évaluée selon trois catégories : les logements n'ayant besoin que d'un entretien courant, ceux qui ont besoin de réparations mineures et ceux qui ont besoin de réparations majeures. On considère généralement que les logements ayant besoin de réparations majeures représentent le stock inférieur aux normes.

Les graphiques sur les deux prochaines pages montrent les tendances historiques en matière de taille et de proportion du stock de logements du Canada qui avait besoin de réparations majeures, selon l'année de recensement. La figure 8 montre le nombre total d'habitations privées occupées et la portion ayant besoin ou non de réparations majeures, tel que rapporté dans chaque recensement décennal depuis 1941, et dans le dernier recensement dont les données ont été publiées (1996). La figure 9 illustre le nombre d'habitations ayant besoin de réparations majeures rapporté dans les mêmes recensements. Le lecteur notera que la question des besoins en matière de réparation ne faisait pas partie du Recensement du Canada de 1971.

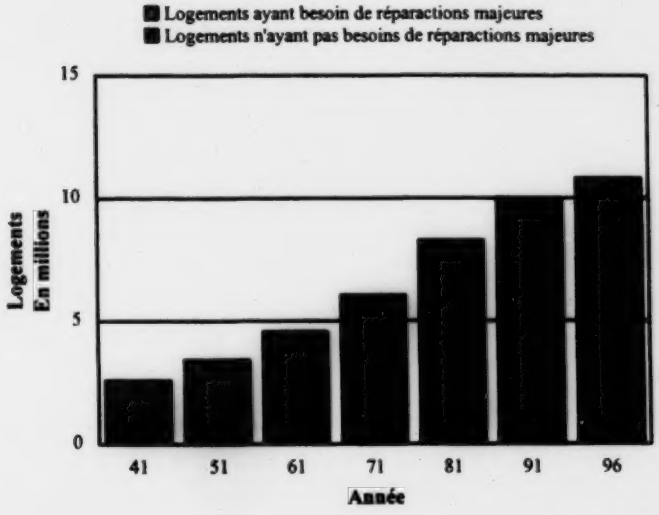
---

[1] Miron, John R, *Housing in Postwar Canada*, Kingston & Montreal, McGill-Queens University Press, 1988, p. 186.

[2] Miron, *Housing in Postwar Canada*, p. 187.

[3] Les besoins de logement des Autochtones sont décrits au chapitre 4.

Figure 8
Logements occupés et partie ayant besoin de réparations majeures
1941-1996

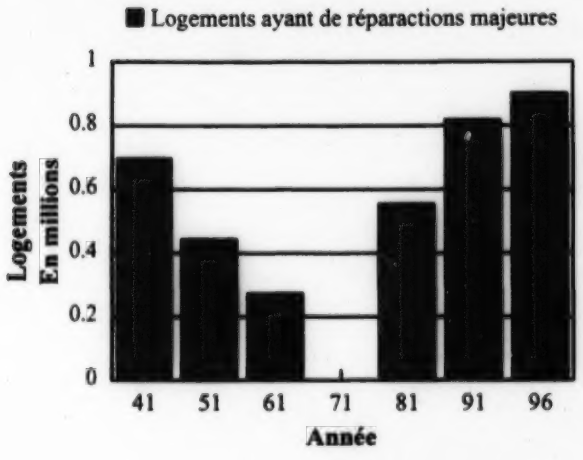


Source : Recensement du Canada
Note : Les définitions changent pour le recensement de 1981 (voix texte). La condition des logements ne faisait pas partie du recensement de 1971.

Tel qu'illustré à la figure 8, le nombre total de logements occupés au Canada atteignait 2,6 millions en 1941. Au cours de la période suivante de 55 ans qui s'est terminée en 1996, le stock a augmenté régulièrement pour atteindre 10,8 millions de logements, ce qui représente une progression de 320 %. En moyenne, il s'agit d'une hausse annuelle de quelque 150 000 logements par année. Le nombre de logements occupés qui nécessitaient des réparations majeures à chaque recensement est montré au haut de chaque barre, sauf pour l'année 1971 au cours de laquelle les conditions de logement n'ont pas été mesurées. En 1941, la partie du stock qui nécessitait des réparations majeures représentait 27 % du stock total. En 1961, cette proportion avait chuté à 6 %. Cette baisse substantielle de la proportion du stock de logements qui avait besoin de réparations majeures était au moins partiellement attribuable à la forte hausse du nombre de logements neufs (une hausse du stock de 77 % par rapport à 1941). Même si le nombre absolu de logements inférieurs aux normes était resté le même, la proportion de logements qui avaient besoin de réparations majeures aurait diminué substantiellement.

La figure 9 fournit une meilleure illustration de la différence absolue dans le nombre de logements ayant besoin de réparations majeures, selon le recensement.

Figure 9
Logements ayant besoin de réparations majeures
1941-1996



Source : Recensement du Canada
Note : Les définitions changent pour le recensement de 1981 (voix texte). La condition des logements ne faisait pas partie du recensement de 1971.

Après une décennie de récession et de guerre, le stock de logements du Canada tombait manifestement en ruine. En 1941, on estimait que 700 000 unités, ou 27 % de tous les logements occupés, avaient besoin de réparations majeures. Au cours des 20 années suivantes, soit jusqu'en 1961, cette proportion est tombée de plus de la moitié pour se fixer à 273 000 logements, ou seulement 6 % de toutes les habitations, ce qui constituait une amélioration remarquable indiquant peut-être que le problème des logements inférieurs aux normes se réglait sans intervention gouvernementale et qu'il disparaîtrait avec le temps. D'autres observateurs peuvent suggérer que la réduction était probablement due à une combinaison de facteurs, notamment : i) la démolition et l'abandon des maisons qui avaient besoin de réparations majeures par l'entremise de la rénovation urbaine et de l'émigration interne rurale; ii) les améliorations rendues possibles par la disponibilité accrue de matériaux, de fournitures et de ressources attribuable à la prospérité d'après-guerre.

Toutefois, la tendance à la baisse ne s'est pas poursuivie. Au cours de la période de 15 ans qui s'est écoulée entre 1981 et 1996, le nombre estimatif de logements qui

avaient besoin de réparations majeures a augmenté à chaque recensement pour atteindre, en 1996, quelque 900 000 unités, soit 8,3 % du stock. Bien qu'elles soient intéressantes, les observations précédentes doivent être traitées avec une certaine prudence pour les raisons expliquées plus loin.

Défis posés par la mesure des besoins en matière de réparations majeures

Bien qu'elles fournissent une comparaison intéressante du nombre et de la proportion de logements canadiens qui avaient besoin de réparations majeures au cours de la période d'après-guerre, ces estimations fondées sur le recensement doivent être traitées avec prudence pour deux raisons, en particulier avant les années 1980.

Premièrement, bien que l'estimation du recensement du nombre de logements ayant besoin de réparations majeures ait été fondée sur un échantillon de 20 %, les questions et les personnes qui formulent les observations ont varié au fil des ans. Cet aspect complique les comparaisons entre les recensements. En 1941 et en 1951, par exemple, les recensements établissaient qu'un logement avait besoin de réparations majeures si l'enquêteur notait principalement des défauts extérieurs comme le pourrissement ou l'affaissement des fondations, tel que révélé par des murs fissurés ou pourris; les cheminées ou les toits défectueux, les marches ou les escaliers extérieurs dangereux; les surfaces intérieures en très mauvais état comme, par exemple, les murs ou les plafonds auxquels il manque de gros morceaux de plâtre.

En 1961, on cessait de mettre l'accent sur les marches et les escaliers extérieurs pour demander aux enquêteurs de déterminer si les seuils de porte et les cadres de fenêtres étaient pourris. La modification des questions et les réponses fondées sur des observations formulées par des amateurs, qui n'ont probablement même pas eu la chance d'entrer dans bon nombre de logements, peut avoir servi de facteur pour la diminution du besoin estimatif de réparations majeures. En fait, les doutes entourant l'exactitude et l'utilité des données étaient suffisamment importants pour qu'on élimine du recensement de 1971 les questions permettant d'établir le nombre de logements ayant besoin de réparations majeures.[4] Dans le recensement de 1981, l'approche globale a été changée et les occupants de logements privés, plutôt que les enquêteurs, devaient indiquer si les besoins portaient sur de l'entretien courant, des réparations mineures ou des réparations majeures. La dernière catégorie a été définie de la façon suivante par Statistique Canada : plomberie ou installation électrique défectueuse, réparation structurale des murs, des planchers, des plafonds, etc.[5] L'approche révisée a été conservée pour les recensements de 1991 et de 1996.

Deuxièmement, les mesures fournies par le recensement sur les besoins de réparations majeures ne correspondaient pas précisément à la définition d'un logement

---

[4] Michael Dennis, *Le logement des bas salariés : programme à la recherche d'une politique*, p. 44.

[5] Miron, *Housing in Postwar Canada*, p. 182.

inférieur aux normes utilisée par le PAREL, où l'admissibilité était accordée si le logement se révélait inférieur aux normes dans cinq domaines reliés à la sécurité incendie, à la solidité structurale, à la plomberie ainsi qu'au systèmes électriques et de chauffage. Par conséquent, on considérait que la définition des besoins de réparations majeures utilisée pour le recensement constituait une estimation conservatrice qui sous-représentait les besoins de rénovation totaux.[6]

Le recensement possédait aussi d'autres limites, surtout en tant qu'outil pour faciliter la planification et les affectations des programmes de logement social et de rénovation. De plus, les résultats n'étaient pas aussi à jour que souhaité étant donné que la collecte de données n'avait lieu qu'à tous les cinq ou dix ans et qu'il fallait de trois à quatre ans avant que les données ne soient disponibles pour fins d'analyse.

À cause des problèmes susmentionnés, la SCHL a commencé à la fin des années 1970 à explorer des méthodes de rechange pour l'évaluation des conditions et des besoins de logement dans l'ensemble du pays. La méthode préférée, élaborée au début des années 1980, consistait à utiliser comme point de départ l'un des nombreux suppléments de l'Enquête sur la population active (EPA) de Statistique Canada et appelé l'Enquête sur le revenu des ménages et l'équipement ménager (ERMEM). La base de microdonnées de l'ERMEM contenait déjà de l'information sur les frais de logement et les revenus des locataires. En parrainant quelques questions additionnelles sur les conditions de logement dans cette enquête annuelle, il est devenu possible d'en tirer une mesure plus précise et plus à jour des besoins et des conditions de logement.[7] Avec un délai d'exécution inférieur à deux ans, les données recueillies par l'EPA fournissaient des estimations plus à jour des besoins dont la fiabilité était reconnue à l'échelle nationale et provinciale.

La version améliorée de la base de microdonnées de l'ERMEM de 1982 a confirmé les soupçons à propos de la nature conservatrice des estimations du recensement quant aux besoins en matière de réparation des habitations. La base indiquait que plus d'un million de logements, ou 13 % de la totalité de ceux-ci, pouvaient être jugés défectueux, comparativement aux 580 000 unités, ou 7 % de toutes les habitations, rapportées dans le recensement de 1981. La variation entre l'ERMEM et les estimations du recensement a été expliquée par les différences entre les questions posées, par l'ordre des questions et par la nature interprétative du concept mesuré. Comme l'orientation et la force des rapports entre les besoins de réparations majeures par province étaient semblables pour les données de l'ERMEM et du recensement, et parce que l'ERMEM contenait des variables additionnelles utiles pour l'analyse, l'ERMEM était généralement utilisée par la SCHL et ses homologues provinciaux comme fondement pour l'estimation des besoins de rénovation. Toutefois, on reconnaissait que l'ERMEM surestimait probablement les besoins comparativement au recensement.[8]

---

[6] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 31.
[7] SCHL, *Les besoins impérieux de logement au Canada*, Ottawa, Centre des relations publiques, 1991, p. 8.
[8] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 32.

Dans les années 1990, il semblait que les estimations de l'ERMEM et du recensement sur la condition du stock de logements existants ayant besoin de réparations majeures se rapprochaient. Cet aspect est illustré dans la figure 10, laquelle compare les proportions de logements occupés ayant besoin de réparations majeures et mineures ainsi que d'entretien courant, proportions qui sont rapportées dans les recensements et les ERMEM réalisés depuis 1981.

Figure 10
Condition du stock de logements canadien selon l'ERMEM et le Recensement du Canada

Besoin	Recensement de 1981	ERMEM de 1982	ERMEM de 1985	ERMEM de 1987	ERMEM de 1989	Recensement de 1991	ERMEM de 1993	ERMEM de 1995	Recensement de 1996	ERMEM de 1997
	Pourcentage de logements occupés									
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
• Réparations majeures	6.7	12.9	12.4	10.5	10.0	8.2	10.4	7.9	8.3	8.0
• Réparations mineures	17.0	14.9	13.8	16.0	15.0	23.6	11.4	15.9	26.2	16.2
• Entretien courant	76.3	72.2	73.7	73.5	75.0	68.2	78.0	76.3	65.4	75.8
Total	100	100	99.9	100	100	100	99.8	100.1	99.9	100

Source : Rapports sur l'ERMEM et les recensements. Les totaux ne correspondent pas tous à 100 % à cause de l'arrondissement des données.

La figure 10 montre que la proportion de logements ayant besoin de réparations majeures, telle que signalée dans l'ERMEM, a diminué depuis 1982 et qu'en 1997, l'estimation de l'ERMEM des besoins de réparations majeures avait chuté en deçà de l'estimation du recensement. De plus, la base de micro-données ERMEM a démontré ce qui suit :

- Les besoins de réparations majeures étaient rapportés plus souvent par les propriétaires-occupants que par les locataires;
- Les besoins de réparations majeures étaient plus élevés dans le stock le plus vieux;
- Les conditions du stock de logement variaient selon la taille de l'établissement et la région. La plus grande concentration de logements ayant besoin de réparations majeures se trouvait dans les régions rurales, où l'accession à la propriété était particulièrement élevée.
- À l'échelle régionale, la plus grande concentration de ménages rapportant des besoins de réparations majeures se situait dans les provinces de l'Atlantique.[9]

---

[9] SCHL, *L'état du parc de logements au Canada* , Le point en recherche et développement : Série socio-économique, Ottawa, numéro 2, octobre 1991, p. 1-2.

Surpeuplement

Le surpeuplement ou la taille des logements constitue une autre mesure importante des besoins de logement. Jusqu'en 1988, on considérait qu'un ménage occupait un logement surpeuplé s'il y avait plus d'une personne par pièce. Cette norme ne tenait compte que du nombre total de pièces dans une habitation, peu importe leur type, donnée qu'elle comparait au nombre total de personnes dans le ménage, peu importe les liens. Toute réduction du surpeuplement était jugée, selon toute vraisemblance, comme un indicateur de l'amélioration du stock de logement existant.

Le tableau de la figure 11 montre le nombre de logements surpeuplés à l'aide de la norme initiale, tel que rapporté dans les recensements de 1951 jusqu'en 1971, de même que dans l'ERMEM de 1976 jusqu'en 1982.

Figure 11
Logements contenant plus d'une personne par pièce exprimé en pourcentage du stock total de logements, 1951-1980[10]

	Pourcentage du stock					
	1951	**1961**	**1971**	**1976**	**1980**	**1982**
	%	%	%	%	%	%
Base	Recensement	Recensement	Recensement	ERMEM	ERMEM	ERMEM
Plus d'une personne par chambre	18.1	16.5	9.4	4.3	2.5	2.3

Source : Rapports sur les recensements et l'ERMEM.

Le tableau précédent montre que le nombre d'occupants par pièce a chuté brusquement pendant la période d'après-guerre, soit de 1951 à 1971, puis qu'il a de nouveau chuté entre 1976 et 1980, passant de 4,3 à 2,5 %, tel que montré dans le tableau de la figure 10. Bien que la réduction ait été importante, il restait toujours plus de 230 000 ménages qui habitaient des logements surpeuplés en 1982.

Par des consultations à la fin des années 1980 auprès des sociétés d'habitation provinciales et territoriales visant à améliorer les mesures des conditions et des besoins de logement, une mesure plus précise des logements de taille convenable a été élaborée afin de mieux refléter les attentes de la société contemporaine en matière de logement. Cette démarche a pris la forme de la Norme nationale d'occupation (NNO), qui tenait compte de la taille et de la composition des ménages. La nouvelle norme ne déterminait plus le surpeuplement en tenant compte simplement du nombre total de

---

[10] Période antérieure à 1982, voir SCHL, *Social Housing Review: Background Document for Federal Consultation on Housing*, Ottawa, Division de l'évaluation de programme, décembre 1984, p. 56-59. Pour 1982, voir Canada, *Document d'étude sur le logement*, p. 17.

personnes et de pièces dans une habitation. Plutôt, elle établissait le nombre de chambres requis par un ménage selon les critères de composition suivants :

- Il ne pouvait y avoir plus de deux personnes par chambre;
- Les parents avaient droit à une chambre distincte de celle de leurs enfants;
- Les membres du ménage âgés de 18 ans ou plus avaient droit à une chambre distincte à moins d'être mariés ou de cohabiter à titre d'époux;
- Les personnes à charge âgées de cinq ans ou plus et de sexe opposé ne devaient pas partager une même chambre.[11]

À l'aide de cette nouvelle mesure des logements de taille convenable, l'ERMEM de 1988 estimait qu'approximativement 797 000 ménages canadiens vivaient dans des logements surpeuplés. Il s'agit d'une augmentation importante par rapport à l'estimation de 1982 qui faisait appel à l'ancienne norme (230 000 ménages). D'autre part, la nouvelle mesure des logements de taille convenable a aussi permis de démontrer qu'approximativement 70 % des ménages qui occupaient des logements de taille inadéquate avaient les moyens de louer des logements de taille convenable à l'échelle locale. Après avoir pris ce facteur en considération, le nombre de ménages éprouvant des besoins impérieux de logement et aux prises avec des problèmes de surpeuplement est retombé à 238 000.

Depuis le début du PAREL, les ménages des régions rurales qui occupaient des logements de taille inadéquate étaient admissibles à de l'aide afin d'agrandir leur logement, ce qui constituait une approche beaucoup moins coûteuse que la construction d'une maison neuve sur le même emplacement. En 1995, juste un an après que la production de logements sociaux neufs ait cessé, l'admissibilité au PAREL pour l'agrandissement des habitations était étendue aux régions urbaines afin de fournir des aires habitables additionnelles et d'aborder le problème de surpeuplement. De cette manière, le gouvernement du Canada disposait toujours d'un programme pour aborder les cas de surpeuplement graves des ménages à faible revenu en l'absence de logement social neuf.

Besoin relatif à l'abordabilité

Les premières estimations des besoins relatifs au PAREL focalisaient principalement sur des facteurs reliés aux conditions de logement et à l'abordabilité. Les problèmes d'abordabilité des logements étaient généralement mesurés d'après le nombre de ménages qui payaient plus d'un certain pourcentage de leur revenu pour le logement. La norme originale de 25 % était fondée sur la pratique de souscription hypothécaire résidentielle généralement acceptée voulant qu'une semaine de salaire sur quatre soit consacrée au logement. Cette règle qui remontait au dix-neuvième siècle tirait ses origines de la côte est des États-Unis. Dans les années 1980, l'affectation de 30 % des revenus d'un ménage au paiement du principal, de l'intérêt et des taxes (PIT) était

[11] SCHL, *Les besoins impérieux de logement au Canada*, Ottawa, Centre des relations publiques, 1991, p. 4.

devenue une pratique de souscription reconnue et acceptée. Pendant l'élaboration des programmes de logement social fédéraux-provinciaux, au milieu des années 1980, la SCHL et les provinces ont convenu de mesurer le besoin d'abordabilité du logement social en se fondant sur le fait qu'un ménage devait consacrer 30 % ou plus de son revenu avant impôt au logement. Les frais de logement et le revenu aux fins de l'établissement du rapport des frais de logement au revenu, pour les besoins de logement, étaient fondés sur des définitions globales. Les frais de logement des ménages s'entendaient de toute dépense effectuée à l'égard d'une résidence principale. Pour les propriétaires, il s'agissait des paiements de principal et d'intérêt hypothécaire; des taxes foncières; des coûts des services publics (eau,mazout et électricité); de même que des charges de copropriété, le cas échéant. Pour les locataires, les frais de logement comprenaient le loyer et les paiements pour les services publics (eau, mazout et électricité), lorsqu'ils étaient payés en sus du loyer. Le revenu comprenait ce qui était rapporté par tous les membres du ménage âgés de 15 ans ou plus. Le revenu brut ou avant impôt du ménage était comparé aux frais de logement totaux afin de calculer le rapport des frais de logement au revenu.[12]

Cependant, cette approche comportait un défaut fondamental car elle incluait les ménages qui avaient choisi de consacrer 30 % ou plus de leur revenu au logement, même s'ils pouvaient obtenir des logements de qualité convenable et non surpeuplés pour moins cher. Ces dépenses volontaires ou cette surconsommation se sont traduites par une surestimation des problèmes d'abordabilité. Cette mesure simple de l'abordabilité posait un autre problème car elle excluait les ménages à faible revenu qui occupaient des logements défectueux ou surpeuplés afin de réduire leurs coûts de logement. Cependant, ces ménages auraient peut-être été appelés à consacrer plus que le pourcentage précisé de leurs revenus au logement s'ils avaient occupé des logements de qualité et de taille convenables. En réalité, le simple rapport des frais de logement au revenu traitait l'abordabilité comme un problème distinct de la qualité et du surpeuplement. Le fait que chaque indicateur soit isolé des autres empêchait de brosser un tableau complet des besoins de logement. Au début des années 1980, on reconnaissait qu'un changement s'imposait pour que les ressources limitées du logement social puissent être ciblées efficacement. Il ne s'agissait pas d'un exercice théorique mais plutôt d'une démarche essentielle pour l'affectation efficace des ressources de programme aux aspects prioritaires des besoins. Une approche ouverte et rationnelle en matière d'affectation des programmes permettrait aussi d'accroître le soutien du PAREL par les représentants élus et le public canadien.

Besoin impérieux de logement

Pour surmonter les difficultés posées par l'approche traditionnelle en matière d'estimation des besoins de logement, on a élaboré une mesure améliorée appelée « besoin impérieux de logement ». Conçu au cours d'une étude conjointe canado-américaine qui a été menée à la fin des années 1970, le nouveau modèle des

[12] SCHL, *Les besoins impérieux de logement au Canada*, p. 4.

besoins impérieux de logement intégrait les trois indicateurs des besoins de logement (qualité, taille et abordabilité) en une seule mesure globale.[13]

Cette mesure indiquait si les conditions de vie des ménages étaient inférieures à au moins un des trois indicateurs des besoins de logement, si ces ménages devaient consacrer 30 % ou plus de leur revenu avant impôt à l'obtention d'un logement de qualité convenable (ne nécessitant pas de réparations majeures) et de taille convenable (non surpeuplé) situé dans leur région. La mesure incluait donc les ménages qui occupaient des logements défectueux ou surpeuplés et qui ne pouvaient emménager dans un logement de qualité convenable situé dans leur région sans y consacrer 30 % ou plus de leur revenu. En réalité, la méthode des besoins impérieux alliait les mesures traditionnelles de qualité, de surpeuplement et d'abordabilité en un seul indicateur universel des besoins de logement.[14]

La nouvelle estimation des besoins impérieux de logement était plus précisément fondée sur le contenu de la base de microdonnées de l'Enquête sur le revenu des ménages et l'équipement ménager (ERMEM), qui avait été amélioré comparativement au début des années 1980, tel que mentionné dans le présent chapitre, pour incorporer des mesures plus précises d'établissement des besoins de logement reliées aux normes sur le surpeuplement, la qualité et l'abordabilité. Selon l'ERMEM, les ménages éprouvaient des besoins impérieux s'ils vivaient dans des logements inférieurs à l'une ou l'autre des trois normes et s'ils devaient consacrer 30 % ou plus de leur revenu avant impôt pour payer un loyer normatif. Le loyer normatif était fondé sur le loyer moyen d'un logement de qualité convenable et non surpeuplé, et estimé pour chaque taille de ménage, selon la région et la catégorie de taille de l'établissement.

La base de microdonnées de l'ERMEM et, par conséquent, les estimations des besoins impérieux de logement, étaient fondées sur un échantillon de ménages plutôt que sur un recensement complet. De plus, la taille limitée de l'échantillon empêchait de tenir compte entièrement des variations intrarégionales des coûts de logement de certains groupes tels que les Autochtones. Aussi, les enquêtes n'avaient pas lieu au Yukon et dans les Territoires du Nord-Ouest. Par conséquent, les estimations des ménages dans le besoin ne s'appliquaient qu'aux 10 provinces seulement. De même, les personnes placées en hébergement et les sans-abri étaient exclus de ces statistiques. Ces groupes éprouvaient des besoins spéciaux qui étaient abordés distinctement.

L'approche des besoins impérieux a été vue comme une amélioration importante par rapport aux mesures traditionnelles des besoins de logement. La base de microdonnées de l'ERMEM fournissait le seul fondement pour de telles estimations

---

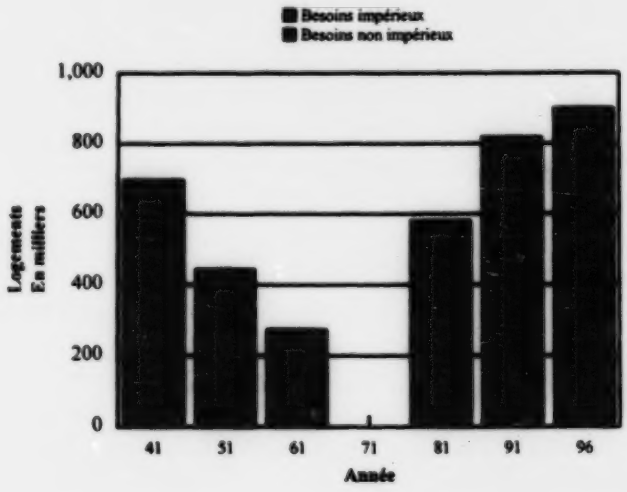
[13] US Department of Housing and Urban Development, *Housing Affordability Problems and Housing Need in Canada and the United States, A Comparative Study*, Washington, US Department of Housing and Urban Development, août 1981, p. i.

[14] La majeure partie du texte sur les besoins de logement impérieux a été tirée de la publication SCHL, *Social Housing Review: Background Document for Federal Consultation on Housing*, Ottawa, Division de l'évaluation de programme, décembre 1984, p. 56-59.

pendant les années 1980 et 1990. En 1991, le Recensement du Canada pouvait aussi fournir des estimations des besoins impérieux de logement.

Le graphique de la figure 12 s'apparente beaucoup à celui de la figure 9 car il montre le nombre de logements ayant besoin de réparations majeures rapporté dans les recensements depuis 1941. La différence se situe au niveau des années 1991 et 1996 pour lesquelles on indique aussi la proportion estimative de logements ayant besoin de réparations majeures et occupés par des ménages qui éprouvent des besoins impérieux. Le lecteur notera aussi que cette population ne représente pas tous les ménages ayant des besoins impérieux de logement, mais seulement ceux qui occupent des logements défectueux.

Figure 12
Logements ayant besoin de réparations majeures et occupés par des ménages qui éprouvent des besoins impérieux - 1991 et 1996



Source : Recensement du Canada

Tel que montré dans la figure 12, en 1991 et en 1996, 26 % et 33 % respectivement des logements ayant besoin de réparations majeures à l'échelle nationale étaient occupés par des ménages éprouvant des besoins impérieux et, de toute évidence, ayant besoin d'aide pour réaliser les réparations nécessaires.[15] Il convient aussi de noter que le nombre de ménages ayant besoin d'aide a augmenté de 40 % entre 1991 et 1996, passant de 211 000 à 298 000.

Enfin, le concept des besoins impérieux possédait une application beaucoup plus vaste que celle qui consistait à fournir simplement des estimations plus précises des besoins

[15] Données fournies par John E. Engeland, Division de la recherche, SCHL, juin 2000.

en matière de programme de logement social et de remise en état. Avec l'adoption des nouvelles orientations pour le logement social en 1986, le concept est aussi devenu le principal outil pour faciliter le ciblage et l'affectation des ressources fédérales de logement social. Cet aspect sera discuté davantage au chapitre 6, dans la section sur l'affectation des programmes.

Besoins de réparations majeures du stock de logements vieillissant

Le PAREL a toujours été appliqué dans le contexte du vieillissement du stock de logements. L'évaluation du PAREL de 1986 indiquait, d'après les données de l'ERMEM de 1982, que les besoins de réparations majeures étaient directement proportionnels à l'âge de l'habitation, et que l'incidence des besoins de réparation était de façon constante plus élevée pour les vieilles habitations.[16] La même observation peut être formulée à l'égard du recensement de 1996. Le tableau de la figure 13 montre la distribution par intervalle d'âge des habitations, pour tous les logements ainsi que pour tous les logements ayant besoin de réparations majeures.

Figure 13
Distribution et incidence des besoins de réparations majeures selon l'âge des logements - Canada 1996

Groupe d'âge des logements (années)	Recensement de 1996				
	Ensemble des logements		Besoin de réparation majeures		Incidence des besoins de réparation majeures
	# (en milliers)	%	# (en milliers)	%	%
> 40	3,531	33	482	54	13.7
31-40	1,831	17	160	18	8.7
21-30	2,447	23	172	19	7.0
11-20	980	9	42	5	4.3
< 11	2,031	19	45	5	2.2
Total	10,820	100	901	100	8.3

Source : Recensement du Canada de 1996

Bien que seulement la moitié des logements occupés au Canada, en 1996, aient été âgés de plus de 30 ans, 72 % (54 + 18) des logements ayant besoin de réparations majeures entraient dans ce groupe d'âge. Les logements âgés de plus de 40 ans étaient 5 fois plus susceptibles de nécessiter des réparations majeures que les logements âgés de moins de 20 ans (54 % contre 10 %). Ces conclusions sont raisonnables étant donné que les vieux logements ont probablement été construits selon les normes inférieures en vigueur à l'époque, qu'ils contiennent des systèmes

[16] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 37.

désuets, portent davanatge de traces d'usure et sont plus susceptibles de causer des problèmes attribuables au manque d'entretien.

Un modèle simple des besoins futurs de réparations majeures, tenant compte du vieillissement du stock existant et élaboré pendant l'évaluation du PAREL de 1986, a été mis à jour afin de donner une estimation plus à jour des besoins futurs.[17] Ce modèle présume que l'incidence des besoins de réparations majeures déterminés par l'âge des logements demeurera constante, c'est-à-dire que les logements construits aujourd'hui auront la même incidence en matière de besoins de réparations dans 25 ou 40 ans que les logements qui sont présentement âgés de 25 à 40 ans. Le modèle illustré dans le tableau de la figure 14 compare le nombre estimatif de tous les logements occupés au Canada et répartis par intervalle d'âge des logements avec le nombre ainsi que le pourcentage coïncidents de logements qui, selon les estimations, ont besoin de réparations majeures.

Figure 14
Prévision des besoins de réparations majeures (2001, 2006, 2011)

Groupe d'âge des logements (année)	1996 Besoin de rép. majeures en %	2001 Stock de logements # (milliers)	2001 Réparations majeures # (milliers)	2006 Stock de logements # (milliers)	2006 Réparations majeures # (milliers)	2011 Stock de logements # (milliers)	2011 Réparations majeures # (milliers)
> 40	13 7	3,531	482	4,401	603	5,417	742	6,332	867
31-40	8 7	1,831	160	2,139	186	1,926	168	1,768	154
21-30	7 0	2,447	172	1,713	120	1,610	113	1,730	121
11-20	4 3	980	42	1,506	65	1,851	80	1,849	80
< 11	2 2	2,031	45	2,195	48	1,848	41	1,674	37
Total	8 3	10,820	901	11,954	1,022	12,652	1,144	13,353	1,250
Incidence			8 3%		8 5%		9 0%		9 4%

Source : Recensement du Canada de 1996

Hypothèses

1) Entre 1996 et 1999, le stock a augmenté, en moyenne, de 293 300 logements par année, ce qui a porté le stock total à 11,7 millions (1999). Par la suite, l'augmentation a été de 150 000 logements par année.
2) À tous les cinq ans, 5 % du stock âgé de plus de 40 ans est démoli.
3) On a utilisé l'année 1996 pour déterminer l'incidence des réparations majeures.

Tel que montré dans le tableau de la figure 14, on estime que le nombre de logements au Canada augmentera et qu'il vieillira substantiellement au cours de la première décennie du vingt et unième siècle, Au cours des 15 années qui s'écouleront entre 1996 et 2011, le stock de logements devrait croître de 2,5 millions d'unités (169 000

[17] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 38.

unités par année, en moyenne), ou de 23 %, d'après le taux d'augmentation historique ainsi que les estimations mises à jour sur le nombre de logements occupés en 1999.[18] Le nombre de logements âgés de plus de 40 ans croîtra de 2,8 millions d'unités, ou de 79 %, au cours de la même période.

Compte tenu du vieillissement important du stock et de la corrélation élevée entre l'âge de celui-ci et les besoins de réparations majeures, et en supposant que le rapport établi en 1996 entre l'âge des logements et les besoins de réparations majeures restera valide dans l'avenir, on assistera à une hausse des besoins de rénovation au cours des années à venir. Pendant la même période de 15 ans (1996 -2011), on estime que le stock ayant besoin de réparations majeures croîtra de 358 000 unités, ou de 40 %. Globalement, en 2011, on estime que plus de 1,26 million, ou 9,4 %, de tous les logements auront besoin de réparations majeures, à moins que des mesures importantes ne soit prises avant pour aborder les besoins de réparation existants. Bien que l'évolution de la technologie ainsi que des matériaux de construction puissent déboucher sur l'extension de la durée utile des logements, il n'existe pas de preuve concrète à l'effet que ce phénomène soit en train de se produire sur une large échelle ou qu'il puisse avoir des répercussions positives sur le stock marginal. Les sous-sols, les fenêtres, les toitures, l'équipement et bien d'autres composantes continueront de nécessiter des réparations au fil des ans. De plus, les hausses attendues des coûts de l'énergie et la nécessité de réduire les émissions de combustibles fossiles au cours de la prochaine décennie pourraient créer des demandes additionnelles de programmes d'amélioration de l'efficacité énergétique du stock ancien ou délabré souvent occupé par des ménages à faible revenu.

Besoins de logement des Autochtones

Le Rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones rendu public en novembre 1996 révélait que les normes de logement applicables à de nombreux Autochtones demeuraient inférieures de manière mesurable aux exigences de base sur le plan du confort, de la santé et de la sécurité.[19] Cette affirmation est soutenue par les preuves suivantes qui ont été présentées à la Commission.

Les conditions de logement des Autochtones ont été documentées par l'Enquête auprès des peuples autochtones (EAPA), soit la première étude globale sur les conditions de logement et de vie des Autochtones entreprise en 1991 par Statistique Canada, et par des données de 1994 sur les Indiens de plein droit vivant dans les réserves et fournies par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (AINC).

---

[18] En septembre 2000, des représentants du Centre d'analyse de marché de la SCHL estimaient, qu'en 1999, on comptait 11 700 000 logements occupés au Canada et qu'il était raisonnable d'estimer la hausse annuelle du stock à 150 000 unités, en 2011.

[19] Canada, *Rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 3, chapitre 4, Ottawa, Approvisionnements et services Canada, 21 novembre 1996.

Une comparaison de ces données avec les indicateurs des conditions de logement de la population canadienne dans son ensemble a révélé ce qui suit :

- Certaines des inégalités les plus frappantes entre les populations autochtones et non autochtones ont été relevées dans les services communautaires associés aux logements. Par exemple, les ménages autochtones étaient plus de 90 fois plus susceptibles que les autres ménages canadiens de vivre sans eau courante. Selon la Commission, la plupart des ménages canadiens sans eau courante étaient probablement des ménages autochtones. Dans les réserves, les données ont montré que plus de 10 500 logements n'avaient pas encore de plomberie, ou 14 % du total des logements.
- Les maisons occupées par des Autochtones étaient deux fois plus susceptibles de nécessiter des réparations majeures que les maisons des autres Canadiens. Près de 47 000, ou 20 %, de ces logements étaient en mauvaise condition selon une évaluation faite par leurs occupants. Ces conditions étaient présentes malgré le fait que le logement occupé par les Autochtones était généralement plus récent que que le logement occupé par les autres Canadiens.
- Dans les réserves seulement, AINC estimait que quelque 13 400 maisons avaient besoin de réparations majeures, et que près de 6 000 devaient être remplacées, soit 26 % du total des logements, ou deux fois et demi la proportion de logements canadiens ayant besoin de réparations majeures.
- Abordant la question du surpeuplement, les enquêtes ont établi que les maisons occupées par des ménages autochtones étaient plus petites, en moyenne, que les maisons de l'ensemble des Canadiens, bien qu'elles tendaient à contenir davantage d'occupants. Plus de 25 800 logements (près de 11 %) occupés par des ménages autochtones nécessitaient des chambres additionnelles pour accommoder le nombre d'occupants. Dans les réserves, 4,9 % des logements appartenant à une bande contenaient plus d'une famille, comparativement à 1,2 % de tous les logements occupés, ou plus de quatre fois la proportion à l'échelle du pays.
- Les autochtones étaient beaucoup plus susceptibles d'être locataires que l'ensemble des Canadiens, ce qui sous-évaluait la situation dans les réserves où 59 % des ménages vivaient dans des logements appartenant à la bande et dont le mode d'occupation était incertain. Bien que l'accession à la propriété ait été la forme de richesse la plus importante de la majorité de Canadiens, elle était beaucoup moins courante chez les autochtones. Cette réalité, semble-t-il, influençait tous les aspects du mode d'occupation, de la motivation des occupants à améliorer leur logement en passant par leur aptitude à modifier ce dernier et à le laisser en héritage aux enfants.

La principale raison de l'écart entre le logement des autochtones et le logement non autochtone était l'abordabilité, ou la différence entre les revenus des ménages et les coûts d'un logement de qualité et de taille convenables. En 1992, on signalait qu'entre 11 et 12 % des ménages de propriétaires-occupants et de locataires canadiens qui éprouvaient des besoins impérieux n'avaient pas les moyens de supporter les coûts de

leur logement ou d'améliorer leurs conditions de vie de manière à atteindre une norme raisonnable de qualité. Par contraste, AINC estimait que 47 000, ou 61 %, des 74 000 ménages qui vivaient dans les réserves n'avaient pas les moyens de payer la totalité des coûts d'un logement de qualité convenable.

De plus, on estimait que 63 000 ménages inuits et autochtones situés à l'extérieur des réserves éprouvaient des besoins impérieux. En combinant cette estimation avec celle des ménages dans les réserves qui n'avaient pas les moyens de payer la totalité des coûts d'un logement de qualité convenable, on a découvert que les Autochtones représentaient environ 9 % de tous les ménages canadiens éprouvant des besoins impérieux de logement, soit 110 000 ménages sur 1,16 million. Cependant, les ménages autochtones ne représentaient qu'environ 2,7 % de tous les ménages canadiens. Autrement dit, même si les ménages autochtones avaient tendance à vivre dans des logements meilleur marché et de moins bonne qualité, ils étaient plus de trois fois plus susceptibles que les autres ménages canadiens d'être incapables de le supporter financièrement.

Les statistiques sur les conditions de logement et de vie étaient confirmées par l'expérience quotidienne des Autochtones décrite dans les témoignages présentés à la Commission. L'un après l'autre, les participants ont décrit les problèmes de logements surpeuplés et inférieurs aux normes de leurs communautés. Par exemple, Valerie Monague, une administratrice des services sociaux de Christian Island, en Ontario, déclarait aux membres de la Commission : « Nous avons des logements occupés par deux ou trois familles. Il arrive parfois que 18 voire 20 personnes habitent un logement individuel construit pour une seule famille. » Martin Heavy Head, président de la Treaty 7 Urban Indian Housing Authority, mentionnait que « des familles autochtones à faible revenu (...) n'ont pas d'endroit où aller. Les propriétaires-bailleurs de taudis de la ville font des affaires d'or ». Matthew Stewart, dans un témoignage prononcé à Vancouver pour le compte du National Aboriginal Housing Committee, affirmait que pour les personnes vivant à l'extérieur des réserves, « le plus grand problème (...) est celui de l'abordabilité du logement ».

S'appuyant sur ces constatations, la Commission concluait que les écarts entre les conditions de logement des Autochtones et de la population canadienne en général demeuraient grands, bien que les conditions de logement des Autochtones se soient améliorées graduellement et que les statistiques aient été meilleures que celles de la décennie précédente.[20] La Commission recommandait ensuite que le gouvernement du Canada affecte des ressources au cours des dix années suivantes pour que la totalité des logements des Autochtones situés dans les réserves soit de quantité et de qualité convenables et qu'il engage les gouvernements des provinces et des territoires à atteindre les mêmes objectifs dans les communautés rurales et du Nord ainsi que dans les régions urbaines.

---

[20] Canada, *Rapport final de la Commission royale sur les peuples autochtones*, volume 3, chapitre 4.

Sans- abri

Dans le chapitre précédent, on mentionne qu'à la fin des années 1990, le PAREL est devenu l'une des initiatives de programme fédérales les plus en vue pour ce qui est d'aborder le problème des sans-abri. Outre sa capacité d'améliorer les maisons de chambres et les autres installations destinées aux sans-abri, il a aussi aidé à améliorer la condition du stock de logements locatifs à bas coût offert aux personnes qui sont presque sans abri.[21] Cette réponse sous forme de programme était motivée par des preuves de plus en plus nombreuses et une sensibilité accrue à l'effet que le problème des sans-abri devait être abordé. Les indicateurs des besoins incluaient des rapports non quantifiés quant à une demande élevée de places en logements d'urgence, à la fermeture de nombreuses maisons de chambres et aux rapports trop fréquents à l'effet que des sans-abri décédaient dans les rues. Toutefois, il n'existe pas de définition généralement acceptée de l'itinérance ni de statistique nationale fiable qui fournisse une bonne idée de la taille et de la nature des problèmes au Canada.

Étant donné que les évaluations traditionnelles des besoins de logement n'abordaient pas le problème des sans-abri, la SCHL a entrepris un projet de recherche en 1995 en vue d'élaborer et de mettre à l'essai un système de cueillette et de gestion des données sur les sans-abri. Le Système d'information sur les personnes et les familles sans abri (SISA) découlant de ce projet devait être lancé en janvier 2001. Il visait particulièrement à aider les centres d'hébergement et les municipalités à produire de l'information utile et comparable sur les sans-abri. Le SISA donnait pour la première fois aux sociétés d'habitation la capacité de recueillir de l'information fournissant des données longitudinales, multipoints et sans double compte sur les clients sans abri pendant une période donnée. Conçu par les centres d'hébergement et pour eux, ce système convivial devait satisfaire à leurs besoins administratifs et aider les intervenants de tous les niveaux à secourir la population des sans-abri. Plus précisément, le système aiderait à déterminer ce qui suit :

- les caractéristiques uniques de la population de sans-abri;
- les types de services que les sans-abri utilisaient le plus fréquemment;
- les types de situations qui se soldaient le plus fréquemment par l'itinérance;
- les types de soutien et de services nécessaires pour réduire l'itinérance.

Le SISA a aussi donné aux centres d'hébergement l'accès aux fonctions de rapport automatiques, notamment la facturation et la capacité de générer des rapports personnalisés. Les municipalités profiteront aussi du SISA. En déterminant les caractéristiques des sans-abri servis par les centres d'hébergement sur leur territoire, le système fournira pour la première fois aux municipalités des connaissances de base sur une partie importante de la population de sans-abri. Par conséquent, les administrations publiques locales seront davantage en mesure de planifier, surveiller et

---

[21] Développement des ressources humaines Canada, *Summary of Cross-country Tour Reports*, Ottawa, Secrétariat national pour les sans-abri, 1999, p. 1et 2.

évaluer les politiques et les programmes de réduction de l'itinérance.[22] On prévoyait aussi offrir les données aux autres paliers de gouvernement, sous réserve de la protection de la confidentialité, afin de contribuer aux efforts pertinents de recherche et de développement.

La SCHL avait élaboré le SISA en vertu de son mandat en matière de recherche et de développement, mais ce mandat ne lui permettait pas de soutenir le fonctionnement du système à perpétuité. Par conséquent, une entente était conclue en 2001 avec le Secrétariat national pour les sans-abri pour la gestion du SISA, dans le but explicite de l'offrir aux centres d'hébergement et aux communautés de l'ensemble du pays.

Résumé

Ce chapitre a décrit la façon dont les besoins de logement ont été définis et mesurés au Canada depuis les années 1940, de même que l'incidence des besoins au niveau de la qualité, de la taille et de l'abordabilité des logements, mesurés distinctement et en combinaison à titre d'indicateur des « besoins impérieux ». Le lecteur notera particulièrement la présence de preuves à l'effet que le nombre de logements ayant besoin de réparations majeures et que la partie du stock occupée par des ménages incapables de payer les réparations nécessaires a augmenté, tendance qui devrait se poursuivre au cours de la prochaine décennie. D'autres preuves démontrent que les besoins de logements abordables, de qualité et de taille convenables sont plus aigus dans les communautés autochtones, à l'intérieur et à l'extérieur des réserves. Les sans-abri font aussi face à une crise de logement grave, mais on commence à peine à examiner la taille et la nature des problèmes dans ce secteur complexe.

---

[22] John Engeland, *Developing Homeless Individuals and Families Information System*, Ottawa, SCHL, Bulletin du Comité national de recherche sur le logement, automne 1999, p. 7.

Chapitre 5

Conception du programme

L'examen de la documentation sur la rénovation résidentielle au Canada, reflété dans cette histoire, fournit une évaluation positive de la contribution du PAREL au cours des 25 dernières années quant à l'amélioration des conditions de logement des ménages dans le besoin des régions urbaines, rurales et éloignées du pays. Ce succès a été attribuable, en grande partie, à la qualité de la conception fondamentale du programme et à sa flexibilité par rapport à l'évolution des conditions et des priorités au fil des ans. Le présent chapitre a pour but de donner une description plus focalisée des quatre éléments clés de la conception du programme ainsi que de son évolution qu'il n'a été possible de le faire dans la chronologie générale décrite dans la partie 1. Les quatre éléments de la conception se rapportent à ce qui suit : i) critères d'admissibilité; iii) réparations admissibles; iii) avantages; iv) entretien des améliorations.

Critères d'admissibilité au PAREL

Au fil des ans, l'admissibilité à l'aide du PAREL a été limitée aux clients qui satisfaisaient aux critères de cinq domaines reliés aux caractéristiques des logements (historique, parrainage, emplacement, condition, valeur et taille) ainsi qu'au revenu du demandeur. Une description de chacune de ces caractéristiques ainsi que de leur évolution avec le temps figure ci-après. L'annexe B, figure B1 fournit un résumé simplifié des critères d'admissibilité de chaque volet du PAREL au cours de trois périodes : 1974-1985, 1986-1994 et 1995-1999.

Âge du logement - Les logements devaient être âgés d'au moins quatre ou cinq ans pour être admissibles à de l'aide, une mesure conçue pour s'assurer que le programme était ciblé vers les logements existants inférieurs aux normes plutôt que vers la réparation ou à l'achèvement des logements récents mal construits.

Renouvellement de l'aide - Initialement, les logements n'étaient pas admissibles à un deuxième prêt PAREL, une politique qui visait à décourager l'utilisation partielle du PAREL en éliminant les espoirs qu'un nouveau prêt PAREL puisse être obtenu facilement afin de réaliser davantage de travaux. Toutefois, il était possible de faire des exceptions en cas de menace immédiate pour la santé et la sécurité. Pour les cas de ce genre, les montants combinés de remise pour le prêt original et le deuxième prêt ne pouvaient excéder le prêt maximal susceptible de remise offert au moment de la deuxième demande. Au début des années 1990, la SCHL décidait d'approuver les nouvelles demandes PAREL 15 ans après l'approbation du prêt PAREL original, pourvu que le solde impayé sur le prêt précédent soit totalement

remboursé. En même temps, la SCHL acceptait d'approuver les demandes additionnelles visant à compléter le montant du prêt PAREL jusqu'à concurrence du maximum du prêt et de la remise en cours, si la demande était soumise moins de 15 ans après l'approbation du prêt original.[23]

Type de parrainage et de projet - L'admissibilité au PAREL a été élargie au fil des ans, démontrant ainsi une flexibilité qui constituait un facteur critique pour le succès à long terme des programmes. Par exemple, en 1988, des ensembles spéciaux et des logements d'urgence qui recevaient de l'aide continue à l'égard du logement et des soins, ou qui appartenaient à d'autres administrations publiques et qui avaient été jusque-là inadmissibles au PAREL, ont été autorisés à demander de l'aide au titre du PAREL pour les personnes handicapées afin d'améliorer l'accessibilité.[24] À la fin des années 1990, l'admissibilité au PAREL locatif et maisons de chambres courant a été étendue aux centres d'hébergement afin de tenir compte des besoins d'amélioration de logement de certaines des personnes les plus vulnérables de la société. Il s'exerçait toujours des pressions en vue d'étendre le PAREL au logement social existant, mais celles-ci étaient rejetées parce que la majeure partie du financement du programme de logement social prévoyait l'attribution de fonds pour les réparations et les remplacements courants réalisés pendant la durée utile d'un ensemble.

Emplacement géographique - Pendant la première phase du PAREL (1973-1985), l'admissibilité aux programmes urbain pour propriétaire-occupant et locatif était limitée aux habitations situées dans des régions désignées du PAQ ou des régions désignées spéciales fédérales-provinciales. Après la cessation du PAQ, en 1978, le PAREL urbain n'était offert que dans les régions désignées par la SCHL avec l'approbation provinciale et municipale. À partir de son lancement, en 1974, le PAREL rural n'était offert que dans les communautés de 2 500 habitants ou moins. En 1978, les Autochtones vivant dans les réserves devenaient aussi admissibles. Le ciblage géographique ne s'appliquait pas aux demandes d'aide des groupes de logement sans but lucratif ou, à compter de 1981, aux demandes qui visaient des réparations ou des améliorations en vue de rendre les logements accessibles aux personnes handicapées. Les nouvelles orientations des programmes de logement social annoncées en 1985 rendaient l'admissibilité au PAREL universelle dans les régions urbaines, ce qui signifiait que les désignations des régions ne limitaient plus l'accès. Les demandes pouvaient être approuvées pour tous les logements, peu importe leur emplacement. L'accès universel est demeuré une caractéristique du programme.

Besoins relatifs aux réparations et aux améliorations - Pour être admissibles au PAREL, il fallait que les logements, notamment les logements autonomes et les lits

---

[23] SCHL, *Second RRAP Loans,* Ottawa, note d'information interne, Groupe de l'amélioration des logements, 1er juin 1992. La politique recommandée a par la suite été approuvée.

[24] SCHL, *RRAP (D) Special Purpose Projects & Emergency Shelters*, Ottawa, Avis PAREL n° 88-036, août 1988.

en foyer d'hébergement ou dans des maisons de chambres, soient, initialement, inférieurs aux normes dans au moins une des quatre catégories se rapportant à la plomberie, à l'électricité, à l'installation de chauffage et à la structure. Très tôt, on a ajouté la sécurité incendie. Un sixième élément a été ajouté au début des années 1980, lequel permettait d'utiliser les fonds du PAREL pour réparer et modifier un logement en vue de le rendre accessible aux personnes handicapées. Les maisons mobiles étaient aussi admissibles à l'aide du PAREL, pourvu qu'elles soient situées sur un terrain appartenant aux occupants ou qu'elles s'accompagnent des garanties exigées par la SCHL pour les terrains loués. La conversion de bâtiments résidentiels par des sociétés d'habitation sans but lucratif afin de permettre des utilisations résidentielles de rechange a été permise pendant la première phase du PAREL. À la fin des années 1990, les critères d'admissibilité au PAREL ont été élargis afin de permettre la conversion de bâtiments non résidentiels en bâtiments résidentiels à titre de composante des efforts fédéraux visant à fournir les logements requis par les sans-abri.

Valeurs des maisons - Les consultations sur la rénovation menées en 1987-1989 ont engendré de nombreuses discussions sur les façons d'empêcher les ménages à faible revenu possédant des actifs personnels importants de profiter du programme de façon déraisonnable. L'option choisie pour aborder cette préoccupation, au moment où la remise a été augmentée considérablement avec les améliorations apportées au programme en 1995, a consisté à limiter l'admissibilité au PAREL propriétaire-occupant et au PAREL pour les personnes handicapées aux ménages dont la valeur de la propriété était inférieure au plafond de valeur des maisons établi par la SCHL. Ce changement a coïncidé avec la disponibilité accrue d'options de financement privées de l'habitation visant à aider les propriétaires-occupants à accéder à leur avoir propre pour payer des réparations (p. ex. marge de crédit sur l'avoir propre, prêts hypothécaires de second rang et prêts hypothécaires inverses). Les plafonds de valeur des maisons ne s'appliquaient pas au PAREL locatif ou dans les réserves.

Les plafonds de valeur des maisons annoncés en 1995 sont décrits dans la figure 15 ci-après :

Figure 15
Plafonds de valeur des maisons - 1995-2000

Emplacement	Plafond
Régions métropolitaines de recensement de l'agglomération de Toronto, Vancouver et Victoria	250 000 $
Principales agglomérations de recensement, régions métropolitaines de recensement et autres communautés désignées,	175 000 $

notamment le Yukon, les T.N.-O., le nord du Québec et le Labrador.	
Toutes les autres régions du Canada.	125 000 $

Taille du logement - L'utilisation du PAREL pour construire des aires habitables additionnelles afin d'aborder la question du surpeuplement s'est révélée un problème de politique dès le début. Le problème a été initialement abordé dans les bureaux extérieurs par les succursales qui permettaient l'agrandissement des logements, même si les premières directives de programme ne le prévoyaient pas officiellement. Plus tard, ces agrandissements ont été permis en vertu du PAREL rural, d'abord sous forme de supplément aux normes puis, en 1986, avec les nouvelles orientations pour des solutions de logement à titre de politique claire du PAREL pour les régions rurales. Dans les régions urbaines, la solution au surpeuplement après 1985 consistait généralement à fournir des logements de remplacement par la production de logements sociaux neufs, ce qui a été possible jusqu'à l'annulation des programmes en 1993. Par conséquent, la fourniture d'espace additionnel pour aborder le surpeuplement a été offerte pour la première fois dans les régions urbaines en vertu du PAREL pour propriétaire-occupant, en 1995.

Bien que les améliorations en vue de rendre les habitations pour propriétaire-occupant et les habitations locatives accessibles aux personnes handicapées aient été admissibles au PAREL dans le cadre des premières Normes PAREL, en 1977, cette caractéristique du PAREL n'a pas reçu de reconnaissance spéciale ou de soutien avant juin 1981 lorsque ces améliorations pouvaient être incluses dans le montant du prêt susceptible de remise. En novembre 1982, un prêt additionnel de 3 000 $ assorti d'une remise de 1 500 $ était offert pour les travaux visant à accroître l'accessibilité des personnes handicapées. En 1986, le PAREL pour les personnes handicapées est devenu un volet de programme à part entière où les clients admissibles n'avaient pas à éprouver de besoins impérieux comme dans la plupart des autres programmes de logement social. En 1995, les clients propriétaires-occupants admissibles au PAREL pour les personnes handicapées devaient éprouver des besoins impérieux, comme les locataires admissibles au programme.

Limites de revenu - Pendant sa première phase (1973-1985), l'admissibilité au PAREL pour propriétaire-occupant était limitée aux ménages à revenus faibles et modérés qui ne dépassaient pas un plafond unique établi à l'échelle nationale par la SCHL. Avec les changements de programme de 1985, l'admissibilité a continué d'être restreinte aux familles ou aux personnes éprouvant des besoins impérieux de logement et ayant des revenus inférieurs aux plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI). Les premiers efforts en vue de cibler le PAREL vers les ménages qui éprouvaient

des besoins impérieux, en 1986, représentaient le plus important changement apporté aux exigences d'admissibilité du programme jusqu'à ce jour.

Comme il était difficile d'obtenir de l'information sur les revenus des locataires, les plafonds de revenu ne se sont pas appliqués au PAREL locatif avant 1995. Pendant la phase du programme antérieure à 1986, on supposait que les objectifs de ciblage du PAREL locatif étaient atteints en limitant l'admissibilité aux appartements faisant partie des régions désignées à faible revenu du PAQ ainsi que du PAREL. Avec les changements apportés en 1986, l'admissibilité au PAREL locatif s'appuyait sur les bas loyers comme variable de référence pour le ciblage des faibles revenus et elle restreignait le programme aux propriétés où les loyers avant et après la rénovation étaient inférieurs ou égaux aux loyers moyens du marché. Les changements de 1995 ont davantage ciblé les exigences d'admissibilité vers les ensembles locatifs où les loyers des locataires étaient inférieurs aux PRBI. Ces derniers avaient pour avantage de fournir une méthode nationale uniforme fondée sur les réalités de logement des marchés locaux. Les PRBI n'étaient pas applicables aux maisons de chambres ou aux foyers d'hébergement étant donné la forte corrélation entre ce type d'hébergement et les personnes à faible revenu.

Les limites de revenu ne s'appliquaient pas dans le cadre du PAREL sans but lucratif (1974-1985) lorsque les parrains ou les associations de coopératives d'habitation avaient déjà conclu des ententes d'exploitation avec la SCHL, de manière à garantir la canalisation de l'aide vers les ménages à revenu faible et modéré.

Les plafonds de revenu et les PRBI ne se sont pas appliqués formellement à l'admissibilité des demandeurs au titre du PAREL pour les personnes handicapées avant 1995, même si l'aide diminuait pour s'annuler lorsque le revenu redressé du propriétaire-occupant atteignait 33 000 $ par année. Les changements apportés au programme en 1995 ont entraîné l'application des PRBI. Pour le PAREL dans les réserves et le PAREL propriétaire-occupant, des limites de revenu s'appliquaient jusqu'en 1995. Les PRBI, qui sont devenus le niveau supérieur pour l'admissibilité au PAREL pour propriétaire-occupant en 1995, n'étaient pas appliqués dans le cadre du PAREL dans les réserves parce qu'ils se fondaient sur les loyers moyens du marché, lesquels ne s'appliquaient pas dans les réserves indiennes. Pour que ce volet du programme demeure ciblé vers les ménages dans le besoin, des Limites de revenu spéciales pour les remises (LRR) ont été fixées par la SCHL afin de déterminer les limites de revenu supérieures pour l'aide.

Coûts de réparation admissibles - Normes PAREL

Un aspect important de la conception du PAREL a été la définition des types de réparations et d'améliorations résidentielles admissibles aux fonds du programme.

Des directives concernant les normes à atteindre pour la rénovation ont été fournies peu après l'annonce du programme. Elles précisaient que les fonds du PAREL étaient disponibles pour financer les coûts des rénovations requises afin de rendre les habitations conformes aux normes d'entretien et d'occupation établies par des règlements municipaux. Pour être acceptables, ces normes devaient réfléter de manière générale les *Guidelines for Reviewing Municipal Minimum Property and Maintenance Standards* de la SCHL qui étaient annexées aux lignes de conduite initiales pour le PAREL.[25]

En juin 1976, la SCHL publiait des *Standards for the Rehabilitation of Residential Buildings (*Normes PAREL*)* afin de définir plus clairement les travaux admissibles à du financement en vertu des volets urbain et rural du PAREL.[26] Il s'agissait d'une amélioration importante par rapport à la ligne de conduite précédente qui était fondée sur l'utilisation des normes d'entretien et d'occupation des règlements municipaux. La différence tenait au fait que les règlements d'entretien et d'occupation établissaient un niveau nimimum d'entretien qui devait être respecté en raison des lois locales, contrairement aux Normes PAREL qui déterminaient la nature et la portée des réparations dont les coûts pouvaient être financés en vertu du PAREL. Plus précisément, les règlements d'entretien et d'occupation portaient généralement sur des éléments de santé et de sécurité et passaient sous silence la question de la rénovation des logements existants et le maintien de leur habitabilité à long terme. Aussi, de grandes variations du contenu et de la portée d'application des règlements ont limité leur utilité en tant qu'outil de normalisation du type de travaux admissibles au PAREL. On trouvait que les Normes PAREL constituaient une façon beaucoup plus pratique de s'assurer que le programme permettait d'effectuer les réparations et les améliorations nécessaires en plus de prolonger la durée utile des habitations. L'adoption de codes ou de règlements d'entretien et d'occupation a été vu comme un outil pour contribuer à l'entretien à long terme du stock de logements.

Les normes initiales du PAREL couvraient ce qui suit : planifiction et amélioration de l'emplacement; agrandissement et planification; sécurité incendie; structure; isolation; calfeutrage; fenêtres; portes; accès et ventilation des enceintes fermées; finitions; chauffage et plomberie; épuration des eaux-vannes et installation électrique. Les normes précisaient quels éléments étaient obligatoires en vertu du PAREL. Il y avait aussi des éléments recommandés qui précisaient les travaux maximums que les propriétaires-occupants pouvaient réaliser avec l'aide du PAREL. On encourageait la réalisation de ces travaux dans la mesure où le propriétaire avait les moyens de les faire puisqu'il s'agissait souvent du type d'amélioration qui se répercutait sur l'habitabilité du logement et contribuait directement et visiblement à l'apparence du quartier. Des preuves visibles de la confiance que les résidents plaçaient dans leur quartier étaient perçues comme un important catalyseur afin d'amener les autres propriétaires à investir, ainsi qu'une indication du soutien accordé à l'égard de

[25] SCHL, *Residential Rehabilitation and Conversion Assistance Program*, Ottawa, MG B-804, 17 décembre 1973, p. 2.

[26] SCHL, *Standards for the Rehabilitation of Residential Buildings*, Ottawa, MG B-1087, 1er juin 1976.

l'investissement dans les améliorations publiques qui était aussi nécessaire pour assurer la rénovation des quartiers.

Reflet de l'esprit de flexibilité qui régnait au moment de leur introduction, il était clair que les premières normes ne devaient pas être interprétées de manière rigide et exclusive. Elles devaient être vues comme offrant la flexibilité de reconnaître la légitimité de tous les coûts d'amélioration respectant l'esprit des objectifs du PAREL et de la ligne de conduite en vigueur. Cependant, les représentants de la SCHL à la Division de l'amélioration des quartiers et des logements, Bureau national, devaient être informés, par les succursales, des éléments additionnels approuvés afin d'établir leur pertinence pour les versions futures des normes.[27]

Toutefois, la flexibilité offerte par les premières normes a été de courte durée. En mars 1979, des normes PAREL modifiées ont été introduites pour tous les volets du PAREL. Des éléments obligatoires établissaient la quantité minimale de travaux à accomplir. Les éléments recommandés indiquaient les travaux maximums que le propriétaire pouvait accomplir avec l'aide du PAREL.[28] Cette mesure avait été prise pour réduire la possibilité que des fonds du PAREL servent à des fins non essentielles, ce qui se traduirait par une exécution partielle seulement des réparations nécesaires, une situation souvent appelée le « PAREL partiel ». Malgré cette initiative, les agents d'administration étaient toujours incités à modifier les travaux de manière à ce qu'ils correspondent aux montants de remise, surtout à cause du fait que l'augmentation des coûts réduisait le montant total des travaux susceptibles d'être réalisés à l'intérieur des limites d'aide offerte. L'exécution partielle du PAREL a continué de poser problème.

Malgré le resserrement des Normes PAREL à la fin des années 1970, les inspections menées dans le cadre de l'évaluation du PAREL de 1986 ont révélé que de 40 à 50 % des logements de propriétaire-occupant et des logements locatifs étaient inférieurs aux normes dans au moins un élément. On a supposé que l'inclusion de travaux non essentiels aux dépens d'éléments essentiels était responsable en partie de l'inachèvement des travaux.[29] Pour garantir davantage l'exécution des réparations essentielles au titre du programme postérieur à 1985, l'approbation d'un prêt PAREL devenait conditionnelle à l'exécution de toutes les réparations obligatoires. De l'aide additionnelle sous forme de remise de prêt n'était offerte que pour les réparations obligatoires. Les coûts des travaux additionnels susceptibles d'améliorer l'habitabilité de base d'un logement devaient être financés au moyen d'un prêt remboursable ou par de l'avoir propre.

Jusqu'ici, les normes PAREL sont demeurées un élément clé de la conception de programme. Au fil des ans, leur administration n'a pas seulement été resserrée, mais de nouveaux aspects ont été mis en évidence, d'importantes questions reliées à l'efficience de la rénovation ont été abordées et une attention accrue a été accordée à

[27] SCHL, *Standards for the Rehabilitation of Residential Buildings*, MG B-1087, 1er juin 1976, p.j., p. 2.
[28] SCHL, *Standards for the Rehabilitation of Residential Buildings*, Ottawa, MG B-1369, 29 mars 1979.
[29] *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 3 et 4.

l'application des normes en vertu de volets précis du PAREL. Le resserrement administratif s'entend des efforts en vue de définir plus clairement les éléments obligatoires admissibles à l'aide du PAREL. Les nouveaux éléments couverts ont abordé ce qui suit : i) l'habitabilité d'un bâtiment occupé des personnes handicapées; ii) les définitions améliorées de l'intégrité structurale de manière à inclure la résistance aux intempéries des toits et des murs, le contrôle des infestations de termites et les travaux d'insonorisation; iii) l'agrandissement des bâtiments; iv) les considérations environnementales reliées à des facteurs tels que l'hypersensibilité. Des normes plus récentes ont aussi inclus des questions sur la portée de la rénovation relativement à la conservation ou au remplacement de composantes fonctionnelles mais détériorées d'un bâtiment; l'analyse de l'achat le plus avantageux[30][31]. Enfin, au milieu des années 1990, des documents distincts décrivaient les normes applicables à chacun des trois principaux sous-volets de programme, le PAREL pour propriétaire-occupant, le PAREL locatif/maisons de chambres et le PAREL pour les personnes handicapées.

Avantages du PAREL

Les clients de tous les volets du PAREL avaient droit à des avantages économiques substantiels. Ces avantages continuent d'inclure l'accès aux prêts à des taux d'intérêt ainsi que selon des modalités raisonnables afin de payer les coûts des réparations et des améliorations admissibles, ainsi que l'aide accordée sous forme de remise d'une partie de ces prêts. L'évolution de ces avantages ainsi que leur mode de calcul sont examinés plus loin. L'annexe B, figures B2 à B5, fournit un résumé comparatif simplifié des avantages offerts sous chaque volet du PAREL au cours de quatre périodes distinctes : 1974-1985, 1986-1994 et 1995-1999. La figure B6 de l'annexe B fournit des renvois aux directives et les dates des changements précis apportés aux limites de revenu du PAREL, ainsi que des prêts et des remises maximums.

Accès aux prêts pour la réparation et l'amélioration

Avant 1979, des prêts directs de la SCHL étaient offerts en vertu du PAREL pour propriétaire-occupant, locatif et sans but lucratif. En 1978, des changements majeurs ont été apportés à un certain nombre de programmes de logement social de la SCHL pour limiter les demandes imposées au budget des immobilisations de la Société. À partir de ce moment-là, on avait obligé les proposants de projets pour le PAREL locatif et sans but lucratif à obtenir des fonds d'immobilisation des prêteurs privés. La SCHL a continué d'offrir des prêts directs, au besoin, pour les travaux d'accessibilité ainsi qu'aux petits propriétaires-bailleurs de bâtiments de deux logements qui occupaient une des unités et louaient l'autre. La nouvelle

[30] Le « meilleur achat possible » est un terme qui renvoie généralement à une passation de commande fondée sur le coût le plus bas, tout en tenant compte des critères convenus relativement à la fonctionnalité et à la durée utile prévue.

[31] SCHL, Programme d'aide à la remise en état des logements pour propriétaires-occupants : Normes de remise en état : Guide des inspecteurs et des agents d'administration du PAREL, Ottawa, SCHL, 2000, p. 1 et 2.

méthode de prêt a été appelée le PAREL privé et elle ne s'appliquait qu'à l'aspect urbain locatif du PAREL. Les prêts PAREL pour propriétaires-occupants et locatifs ruraux (si les propriétaaires-bailleurs le souhaitaient) était toujours consentis directement par la SCHL.

Le montant d'argent que les clients admissibles pouvaint emprunter de la SCHL n'était pas illimité. Dès le début du programme, des montants maximums de prêt étaient fixés pour chaque logement ou lit admissible, par type de client. Initialement, le même montant maximal de prêt s'appliquait aux régions urbaines et rurales. Au milieu des années 1980, cette méthode était modifiée pour refléter les coûts plus élevés associés à la rénovation dans différentes régions du pays, p. ex. la région 1 était constituée des provinces de l'Atlantique ainsi que de la moitié sud des six autres provinces; la région 2 incluait la moitié nord des autres provinces et la région 3 était constituée des deux territoires du Nord, du nord du Québec et du Labrador.

Dans les endroits où les prêts du PAREL locatif étaient fournis directement par la SCHL avant 1979, les évaluateurs de la SCHL devaient effectuer des études de viabilité afin de s'assurer de la capacité des propriétaires-bailleurs de rembourser leurs prêts PAREL. Bien qu'elles aient été superflues lorsque le financement était fourni par les prêteurs privés, les évaluations de la viabilité étaient quand même requises afin de s'assurer que les loyers postérieurs au PAREL des ensembles seraient raisonnablement conformes aux exigences du programme, compte tenu des coûts des réparations et des modalités de financement.

Des prêts incluant la partie remboursable et susceptible de remise devaient être garantis par des hypothèques dont la SCHL était la bénéficiaire ou par des garanties suffisamment bonnes pour protéger les intérêts de la Société, comme des billets à ordre. En 2000, les prêts de moins de 25 000 $ pouvaient être garantis par des billets à ordre, et les prêts de 25 000 $ ou plus devaient l'être par des hypothèques. Les frais juridiques et autres associés aux prêts PAREL incombaient aux demandeurs, mais ils pouvaient être ajoutés au prêt à titre de coûts de rénovation admissibles.

Aide - Taux d'intérêt réduits

Initialement, le PAREL comportait deux formes de subvention afin de réduire le coût de l'argent emprunté en vue de couvrir les coûts des réparations admissibles. La première subvention réduisait le taux d'intérêt de la partie remboursable des prêts accordés par la SCHL en deçà des taux du marché. Cette forme de subvention offerte aux propriétaires-occupants, aux propriétaires-bailleurs et aux groupes sans but lucratif s'est poursuivie jusqu'en mai 1978 quand la SCHL a annoncé sa cessation et que les intérêts exigés pour les prêts PAREL correspondraient au taux de rendement de certaines obligations du gouvernement du Canada.[32] Bien que ce

[32] SCHL, *Residential Rehabilitation Assistance Program*, Ottawa, MG B-1279, 12 mai 1978, p. 4.

taux ait été plus élevé, il demeurait toujours inférieur à celui que les clients du programme auraient payé sur le marché privé. La raison de ce changement était que la forme de subvention importait peu, qu'il s'agisse d'un taux d'intérêt subventionné, d'un prêt susceptible de remise ou d'un autre type d'aide. L'élément primordial était le taux d'intérêt réel obtenu en combinant la subvention offerte, quelle qu'elle soit, et la composante du prêt remboursable. Ainsi, le redressement à la hausse des limites de revenu et des niveaux de remise, en 1977, soit un an plus tôt, combiné aux taux d'intérêt réduits que l'on retrouvait généralement dans l'économie, a eu le même effet que la cessation de l'aide offerte sous forme d'allégement d'intérêt, tel que remarqué par la hausse de la participation au PAREL en 1982.[33] La cessation de la subvention du taux d'intérêt a aussi éliminé une caractéristique de programme qui avantageait davantage les clients propriétaires-occupants disposant de revenus relativement élevés et capables de supporter des prêts remboursables élevés que les clients à faible revenu qui étaient moins en mesure de supporter des dettes additionnelles.

Des mensualités minimales ont été établies pour les prêts PAREL remboursables, auxquelles la SCHL pouvait renoncer en cas de difficultés financières.

Aide - Remise de prêt

La deuxième forme d'aide consistait à remettre le remboursement d'une partie du prêt PAREL au cours d'une période donnée si le propriétaire-occupant continuait d'entretenir le logement et d'y demeurer et si le propriétaire-bailleur continuait de respecter les modalités de l'accord d'exploitation conclu avec la SCHL relativement aux loyers postérieurs au PAREL. La remise de prêt était et demeure la composante la plus importante de la conception du programme. Comme bien d'autres éléments du PAREL, le montant du prêt et de la remise offert et la formule de calcul du montant offert aux clients ont changé au fil des ans. Des explications sur ces changements sont fournies dans les chapitres traitant de l'évolution du PAREL.

Montrer l'évolution des limites de prêt et de remise au fil des années est une chose, mais expliquer le calcul de ces prêts en est une autre qui requiert un aperçu des aspects plus complexes de la conception du programme. En résumé, à l'intérieur des critères d'admissibilité au programme ainsi que des limites de prêt et de remise mentionnées plus tôt, la remise maximale prévue au titre du programme pour les propriétaires-occupants antérieur à 1995 était offerte aux ménages dont le revenu atteignait un niveau précis, p. ex. 6 000 $ en 1973 et 13 000 $ en 1994. La remise était réduite, pour la ramener à zéro, de un dollar ou chaque tranche de deux dollars de revenu au-dessus d'un niveau précisé. Par suite des changements apportés au programme en 1995, la remise maximale était offerte aux ménages ayant un revenu correspondant à 60 % ou moins du PRBI pour la région; cette aide était ramenée à

---

[33] SCHL, *Update on CHARO/CMHC Task Force Report*, Ottawa, Avis PAREL n° 83-014, 6 mai 1983.

zéro pour les ménages dont le revenu égalait le PRBI, d'après le coefficient de remise du prêt et le coût des réparations obligatoires. La partie remboursable du prêt, qui tenait compte de la capacité du ménage de rembourser la dette, comblait l'écart entre le montant du prêt susceptible de remise et le coût admissible approuvé des travaux de réparation à réaliser.

Quatre exemples hypothétiques sont présentés dans la figure 16 et expliqués après celle-ci pour illustrer comment les prêts remboursables et susceptibles de remise ont été calculés dans le cadre du programme pour les propriétaires-occupants en comparant les revenus des familles différentes à trois moments différents : lors du lancement du programme, en 1974; de novembre 1982 jusqu'en 1994, soit la plus longue période au cours de laquelle les avantages sont demeurés inchangés, et à partir de 1995. Les deux exemples de la période postérieure à 1994 montrent des ménages de revenus différents pour illustrer la façon dont le revenu influence les avantages. Les explications s'appliquent au PAREL dans les réserves, sauf que les références aux PRBI doivent être remplacées par les Limites de revenu pour les remises (LRR). Les explications s'appliquent aussi aux clients propriétaires-occupants du volet PAREL pour les personnes handicapées lancé en 1995.

Figure 16
Comparaison des calculs des remises de prêt
1974, 1985, 1995 - PAREL pour propriétaire-occupant

Éléments clés des calculs et numéros de renvoi	1974	1982-1984	1995	
	Famille A	Famille B	Famille C	Famille D
Paramètres précisés par la SCHL				
1 Plafond de revenu déterminé par	SCHL	SCHL	SCHL	SCHL
2 Fondement du plafond	National	National	PRBI	PRBI
3 Revenu admissible maximum	11 000 $	23 000 $	30 500 $	30 500 $
4 Prêt PAREL maximum	5 000	10 000	18 000	18 000
5 Remise maximum	2 500	5 000	12 000	12 000
Pour un revenu inférieur à -	6 000	13 000	60 % du PRBI	60 % du PRBI
Revenu du ménage				
6 Brut	8 000	16 000	16 000	24 000
7 Redressé	7 000	15 000	15 000	23 000
Coûts de réparation admissibles				
8 Obligatoires	3 000	8 000	8 000	8 000
9 Autres	1 000	1 000	1 000	1 000
10 Total des coûts de réparation admissibles	4 000	9 000	9 000	9 000
Calcul du prêt susceptible de remise				
	2 500	5 000	12 000	12 000
11 Prêt susceptible de remise maximum	6 000	13 000	18 300	18 300
Pour un revenu inférieur à -	500	1 000		
			49%	75%
12 Réduction de la remise			1,0	0,625
13 Revenu en % du PRBI	2 000	4 000	8 000	5 000
14 Coefficient de remise	2 000	4 000	8 000	5 000
15 Prêt susceptible de remise potentiel				
16 Prêt susceptible de remise				
Calcul du prêt remboursable				
17 Prêt PAREL maximum	5 000	10 000	18 000	18 000
18 Prêt total requis	4 000	9 000	9 000	9 000
19 Prêt susceptible de remise	2 000	4 000	8 000	5 000
20 Prêt remboursable	2 000	5 000	1 000	4 000

Notes :

Paramètres précisés par la SCHL

1 à 5. Ces paramètres du PAREL sont établis par la SCHL et s'appliquent à l'échelle nationale. Pour les familles A et B, le revenu admissible maximum est fondé sur le maximum de la SCHL applicable à l'échelle nationale. Pour les familles C et D, il est fondé sur le PRBI pour un logement de quatre chambres d'après le loyer moyen du marché local, une ville type des Maritimes, dans ce cas-ci. Les limites de prêt supposent que le logement est situé dans la région 1. Pour le PAREL dans les

réserves, les PRBI sont remplacés par les Limites de revenu pour les remises (LRR). Dans tous les cas, la famille se compose d'un chef de famille monoparentale et de cinq enfants.

Revenu du ménage

6 et 7. Le revenu brut du ménage fourni par le client et vérifié par l'agent, puis redressé selon les règles fixées par la SCHL.[34]

Coûts de réparation admissibles

8. Les coûts de réparation admissibles qui, après 1985, étaient les seuls coûts admissibles pour un prêt susceptible de remise.

9. Les autres coûts admissibles qui, avant 1986, étaient couverts autant que possible par le prêt susceptible de remise et, après 1985, par le prêt remboursable.

10. La somme des numéros 8 et 9, laquelle représente le total des fonds PAREL admissibles par l'entremise de prêts remboursables et susceptibles de remise.

Calcul du prêt susceptible de remise

Examen de la ligne 5 qui indique les limites supérieures établies par la SCHL pour l'admissibilité au prêt maximal susceptible de remise avant 1995 ainsi que la limite fondée sur 60 % du PRBI en 1995 et après.

Avant 1995, le prêt maximum susceptible de remise était réduit de 1 $ pour chaque 2 $ de revenu redressé des clients au-dessus du niveau supérieur de revenu admissible à la remise maximum, p. ex. 1974 > 7 000 $ (ligne 7) moins 6 000 $ (ligne 11) = 1 000 $ / 2 = 500 $ (ligne 12); 1985 > 15 000 $ (ligne 7) moins 13 000 $ (ligne 11) = 2 000 $ / 2 = 1 000 $ (ligne 12). À compter de 1995, le revenu redressé des ménages en pourcentage du PRBI devait être établi, tel que montré pour les familles C et D.

14. Le pourcentage montré à la ligne 13 est recoupé avec un tableau des directives du PAREL montrant les coefficients de prêt connexes qui, lorsqu'on les multiplie par les coûts de réparation obligatoires admissibles et approuvés (montrés à la ligne 8), établissent le niveau du prêt susceptible de remise potentiel montré à la ligne 16.

15. Les prêts susceptibles de remise potentiels pour les familles A et B sont fondés sur le prêt susceptible de remise maximum (montré à la ligne 11) moins la réduction de la remise (montrée à la ligne 12). Pour les familles C et D, le prêt susceptible de remise potentiel est fondé sur le calcul décrit dans la note précédente.

16. Avant 1995, le niveau de prêt susceptible de remise correspondait au prêt susceptible de remise potentiel (montré à la ligne 15) et au total des coûts de réparation admissibles (montrés à la ligne 10). Après 1994, le prêt susceptible de remise correspondait au moins élevé des deux montants suivants : le prêt susceptible de remise potentiel (montré à la ligne 15) et le prêt maximum susceptible de remise (montré à la ligne 11).

Calcul du prêt remboursable

17. Le prêt PAREL maximum (montré à la ligne 4).

18. Le prêt total requis pour couvrir les coûts de réparation obligatoires et admissibles.

19. Le montant du prêt susceptible de remise (montré à la ligne 16).

20. Le prêt remboursable est le prêt total (montré à la ligne 18) moins le prêt susceptible de remise (montré à la ligne 19). Les réparations obligatoires supérieures au prêt susceptible de remise maximum disponible doivent être payées par le propriétaire. L'agent d'administration établira le niveau du prêt remboursable que le ménage peut supporter.[35] Le propriétaire peut réduire le montant du prêt remboursable au moyen d'argent comptant ou d'une mise de fonds en travail.

---

[34] Pour les propriétaires-occupants, le montant de la remise de prêt était fonction du revenu redressé du ménage. Initialement, il s'agissait du revenu brut global, quelle qu'en soit la forme, du principal salarié et de son conjoint. Certaines déductions pouvaient être faites à partir du revenu brut, p. ex. les frais de séjour ou de déplacement du chef de famille; les gains en capital comme les indemnités d'assurance, les frais d'intérêt; les revenus d'emploi du conjoint, jusqu'à concurrence d'un certain montant, l'allocation pour chaque enfant à charge, etc. Ces déductions ont été modifiées en cours de route.

[35] Le rapport d'amortissement total de la dette (rapport ATD) servait de guide pour déterminer la capacité du demandeur de rembourser toute partie de prêt souscrit pour la rénovation. Le rapport était calculé à partir du total de tous les paiements annuels concernant la propriété de même que des paiements fixes divisé par

Comme nous l'avons déjà mentionné, les PRBI ne s'appliquaient pas au PAREL dans les réserves. Pour déterminer le niveau de remise applicable aux clients vivant dans les réserves, des Limites de revenu pour les remises (LRR) sont établies annuellement d'après le revenu minimum dont un ménage a besoin pour supporter les coûts d'un logement de base sur le marché des maisons neuves de qualité. Comme dans le cas des PRBI, la remise maximum est offerte lorsque le revenu du ménage correspond à 60 % ou moins des LRR, et elle diminue jusqu'à zéro lorsque le revenu du ménage est égal aux LRR.

Comparativement au PAREL pour propriétaire-occupant, la formule pour déterminer l'aide susceptible de remise a toujours été différente dans le cas du PAREL locatif et maisons de chambres ainsi que du volet locatif du PAREL pour les personnes handicapées. Selon les directives du PAREL locatif distribuées en mai 1976, le montant complet de remise pour un logement autonome (3 750 $) n'était plus entièrement disponible avant la partie remboursable du prêt et il devait fluctuer directement avec le coût de rénovation. Par exemple, seulement 2 500 $ de remise étaient offerts pour des coûts de rénovation de 5 000 $ ou moins, montant qui passait à 3 750 $ par logement pour des coûts de rénovation de 9 001 $ à 10 000 $. En 1978, cette formule était changée, et on prévoyait, pour le prêt maximum de 10 000 $ par logement autonome, que 50 % de la première tranche de 5 000 $ pouvaient être remis, jusqu'à un maximum de 2 500 $.[36]

Des tests de viabilité de l'évaluation ont été accomplis sur des ensembles afin de s'assurer que la garantie des prêts de la SCHL était adéquate et que les loyers postérieurs à la rénovation demeurent inférieurs aux loyers du marché, une pratique qui s'est poursuivie après que l'on ait obligé les bénéficiaires du programme à s'adresser au secteur privé pour obtenir un prêt remboursable, en avril 1979.[37] En vertu du programme de 1986, le montant réel de remise de prêt pour un ensemble donné dépendait du rapport entre les loyers estimatifs après rénovation et les loyers moyens du marché (LMoM) de la région. Ce rapport avait été établi au moyen d'un facteur d'aide qui déterminait le montant du prêt susceptible de remise disponible, tel que décrit dans un graphique fourni par la SCHL. Les loyers postérieurs à la rénovation qui correspondaient à 50 % des LMoM donnaient droit à la remise maximum admissible pour un logement autonome (12 000 $); ceux qui

---

le revenu annuel brut. Ces paiements comprenaient ce qui suit : principal et intérêt hypothécaire; taxes foncières; principal et intérêt de la partie remboursable du prêt PAREL; principal et intérêt des autres prêts pour l'achat, la réparation ou l'amélioration de la propriété; autres coûts de logement (services publics, assurances, etc.); paiements pour les prêts auto, les prêts personnels et les achats à tempérament. Un rapport ATD de référence de 40 % a été fixé pour indiquer les cas qui risquaient d'imposer un trop grand fardeau au demandeur. L'agent examinait le rapport ATD et tenait aussi compte de la situation du ménage pour déterminer si le budget de ce dernier lui permettait de rembourser le prêt PAREL.

[36] Voir l'annexe B, figure B 2.

[37] SCHL, *New RRAP (P) - Rental (Urban),* Ottawa, MG B-1371, 4 avril 1979.

correspondaient à 100 % des LMoM donnaient droit à la remise maximum, et ceux qui atteignaient 125 % des LMoM ne donnaient droit à aucune remise.[38]

Avec les changements apportés en 1995, 100 % des coûts des réparations obligatoires ou des améliorations de l'accessibilité, jusqu'à concurrence des montants de prêt maximums établis, pouvaient être couverts par le prêt susceptible de remise dans le cas des logements occupés par des locataires dont les revenus étaient inférieurs ou égaux aux PRBI. Dans le cas des maisons de chambres, l'aide susceptible de remise était offerte jusqu'à concurrence des maximums établis pour les lits dont les loyers étaient inférieurs aux niveaux établis pour le marché de la région. Il n'y avait pas de prêts remboursables dans le cadre du PAREL locatif ou maisons de chambres, ni du volet locatif du PAREL pour les personnes handicapées.

Enfin, on notera que les demandeurs admissibles étaient parfois capables de combiner les subventions de plusieurs volets du PAREL. Par exemple, les clients propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs recevant de l'aide au titre du PAREL pour propriétaire-occupant et locatif étaient aussi admissibles à de l'aide additionnelle du PAREL pour les personnes handicapées afin d'améliorer l'accessibilité. De plus, les demandeurs au titre du PAREL pour propriétaire-occupant étaient aussi admissibles à de l'aide au titre du LAAA.

Maintien des améliorations réalisées dans le cadre du PAREL

Lors du lancement du PAREL, en 1973, la *LNH* a été modifiée pour y inclure des clauses qui exigeaient l'adoption de normes d'entretien et d'occupation municipales acceptables pour la SCHL comme condition préalable de la participation au programme. Cette mesure avait été prise pour deux raisons : premièrement, pour renverser le déclin des conditions de logement dans les quartiers et, deuxièmement, pour s'assurer que les gains remportés dans un quartier grâce à des efforts de rénovation concertés seraient protégés au cours des années suivantes. Ces normes devaient aussi servir à mesurer la qualité physique générale des logements d'un quartier ou d'une communauté.[39]

À l'appui de cette exigence, tel que mentionné dans la section précédente sur les Normes PAREL, des directives pour l'examen des normes municipales minimums relatives aux immeubles et à l'entretien ont été fournies dans les premières explications sur le fonctionnement du programme distribuées par la SCHL après l'annonce du programme.[40] Ces explications avaient été préparées après un examen qui avait porté sur environ une douzaine de normes municipales minimums relatives aux immeubles et

---

[38] Canada, *Orientation nationale de la politique du logement*, p. 21.

[39] SCHL, *Residential Rehabilitation and Conversion Assistance Program*, Ottawa, MG B-775, 16 août 1973, p. 5.

[40] SCHL, *Guidelines to be used in reviewing municipal minimum property and maintenance standards*, Ottawa, MG B-775, 16 août 1973, p.j.

qui étaient en vigueur au Canada à ce moment-là. La SCHL espérait que les directives seraient suivies par d'autres municipalités dans la préparation de leurs propres règlements, non seulement afin d'encourager l'uniformisation nationale mais aussi d'offrir une approche cohérente des travaux admissibles à l'aide du PAREL, en attendant que les Normes PAREL pertinentes soient disponibles.[41]

Après ses efforts initiaux en vue de promouvoir l'élaboration de règlements d'entretien et d'occupation, la SCHL est restée relativement discrète sur le sujet, pensant qu'il s'agissait d'une nouvelle notion pour de nombreuses communautés, sinon la plupart d'entre elles, et qu'il fallait laisser le temps faire son oeuvre. Toutefois, à la fin des années 1970, l'absence de progrès pour ce qui était de respecter ces exigences causait de plus en plus de préoccupations. L'évaluation du PAQ réalisée en 1979 révélait que les règlements d'entretien et d'occupation avaient été peu appliqués et que la plupart des municipalités ne les avaient adoptés que par obligation.[42] Un certain nombre de mémoires remis au groupe de travail de l'Association canadienne des responsables de l'habitation et de l'urbanisme et de la SCHL formé en 1981 faisaient aussi état d'une lacune au niveau de l'application des règlements, pendant que d'autres suggéraient qu'une orientation s'imposait quant à l'entretien des maisons rénovées. Le groupe de travail recommandait d'inciter les municipalités à jouer un rôle plus actif relativement à l'application des règlements d'entretien et d'occupation afin de protéger l'investissement fait par l'entremise du PAREL de même que l'assiette d'impôt municipale.[43]

En réponse à ces préoccupations, la SCHL entrepris deux enquêtes au début des années 1980 sur les expériences réussies en matière d'entretien et d'occupation au Canada de même que sur le rôle que les provinces avaient joué afin d'appuyer les règlements d'entretien et d'occupation. On espérait, en rapportant les expériences réussies, qu'on encouragerait les municipalités qui hésitaient ou qui étaient plus expérimentées par la démonstration de la faisabilité d'une administration intelligente des règlements par opposition à leur application, et par la diffusion de renseignements détaillés sur les innovations et les méthodes employées ailleurs.[44] Fondée sur un survol de l'intérêt de même que du soutien manifestés par les provinces, la deuxième enquête concluait qu'il existait d'importantes occasions de promouvoir un niveau acceptable d'entretien en procédant autrement que par de simples subventions. À cet effet, le rapport d'examen recommandait l'adoption de stratégies municipales globales pour la conservation du logement, notamment de l'aide financière pour la rénovation et l'administration des règlements d'entretien et d'occupation de même que la diffusion d'encouragements et de conseils à l'intention des propriétaires-occupants.[45]

---

[41] SCHL, *Occupancy and Building Maintenance Standards,* Ottawa, MG B-804, 17 décembre 1973, p. 2.

[42] SCHL, *Evaluation of the Neighbourhood Improvement Program*, Ottawa, Division de l'amélioration des logements et des quartiers, avril 1979, p. 48.

[43] SCHL, *Report on the Residential Rehabilitation Assistance Program: Joint CAHRO/CMHC Task force on RRAP*, Ottawa, SCHL, 15 mai 1981, p. 26.

[44] SCHL, *A Profile of Successful Maintenance and Occupancy Experience in Canada: Executive Summary,* Ottawa, Division de l'amélioration des logements, juillet 1982, p. iv.

[45] SCHL, *The Provinces and Property Maintenance By-laws: A Review of Provincial Enabling Legislation,*

Malgré les préoccupations susmentionnées, le nombre de municipalités disposant de règlements d'entretien et d'occupation s'est accru énormément après le lancement du PAREL, et les efforts de la SCHL en vue d'encourager l'adoption de bonnes pratiques peuvent avoir contribué à améliorer l'administration de ces règlements. Les Cours de formation pour la restauration des habitations ont été suivis par de nombreuses personnes qui travaillaient sur les aspects techniques des règlements d'entretien et d'occupation des municipalités et qui pouvaient, par pure coïncidence, participer à l'application du PAREL.

L'évaluation du PAREL de 1986 explorait le lien entre la mise en oeuvre des règlements d'entretien et d'occupation par des municipalités urbaines et l'adoption obligatoire de ces règlements comme condition de la participation au programme. On notait que la participation d'une municipalité au PAREL ou que l'adoption d'un règlement d'entretien et d'occupation n'étaient pas automatiquement suivis par une administration efficace d'un programme de règlements d'entretien et d'occupation. Il est ressorti de l'évaluation que les facteurs clés de succès d'un programme de règlements d'entretien et d'occupation étaient un soutien politique fort, la collaboration interservices et l'insistance sur des techniques d'application à l'amiable. L'aide financière offerte aux propriétaires par le PAREL ne semblait pas constituer un facteur majeur étant donné que la majorité des activités relatives au respect des règlements étaient imputables à des rénovations entreprises par le secteur privé et dont la portée s'était accrue considérablement au cours de la période correspondante, comme pour le PAREL. Selon l'évaluation, les programmes d'aide semblaient fournir une quantité importante d'informations, tant par leurs fonctions d'inspection que d'orientation. Toutefois, le lien entre le PAREL et l'application réussie d'un programme de règlements d'entretien et d'occupation n'avait pas été démontré clairement.[46]

Les responsables du PAREL de l'époque n'étaient pas convaincus par les conclusions de l'évaluation qui remettaient en question le lien entre le PAREL et la mise en oeuvre réussie des règlements d'entretien et d'occupation. Ils remarquaient l'existence de liens étroits entre le personnel de la SCHL affecté au PAREL et les membres de groupes tels que l'Association des inspecteurs des normes municipales en bâtiment, qui inspectaient des maisons pour le PAREL et étaient aussi responsables de l'application des règlements. L'admissibilité des petits propriétaires-bailleurs au PAREL locatif a mis en évidence des problèmes d'occupation comme les appartements illégaux et la sécurité incendie dans les petites maisons de chambres, ce qui a forcé les municipalités à reconnaître plus ouvertement les problèmes et à les aborder.

Si des questions subsistaient quant à l'influence que le PAREL avait eu sur l'introduction et l'administration des règlements d'entretien et d'occupation, l'évaluation rapportait aussi que les logements réparés dans le cadre du PAREL étaient

---

Policies and Activities, Executive Summary, Ottawa, Division de l'amélioration des logements et des quartiers, 1984?, p. xvi.

[46] SCHL, *Residential Rehabilitation Assistance Program Evaluation,* 1986, p. 124.

généralement bien entretenus, à court et à long terme, après l'achèvement des travaux de réparation.[47] Il semble donc que l'objectif du PAREL consistant à préserver les gains réalisés par l'entremise d'efforts concertés de rénovation ait été atteint.

L'adoption obligatoire des règlements d'entretien et d'occupation comme condition préalable à l'application du PAREL est demeurée une caractéristique du programme dans les régions urbaines tout au long de la période postérieure à 1986, bien qu'aucune initiative particulière n'ait été prise afin d'encourager les municipalités à améliorer leur administration. Les clauses précises se rapportant aux règlements d'entretien et d'occupation ont été éliminées de la *LNH* avec les modifications apportées en 1999. On peut facilement prétendre que le leadership manifesté au début par la SCHL a encouragé les provinces et les municipalités à adopter des règlements, des lois et des normes appropriés relativement au logement, et que la généralisation de ce phénomène éliminait la nécessité d'en faire une priorité du PAREL.

Résumé

Ce chapitre a fait le survol des trois éléments clés de la conception du PAREL, notamment les critères d'admissibilité au programme, l'application des Normes PAREL pour s'assurer que seules les réparations admissibles permettaient de recevoir des fonds du programme et les avantages offerts sous forme de prêts remboursables et susceptibles de remise. Des progrès constants étaient réalisés au niveau de l'élargissement des critères d'admissibilité au programme en vue de servir de nouveaux clients, emplacements et besoins, ainsi que pour améliorer le ciblage afin de tenir compte davantage de la taille et de l'emplacement des ménages. Les types de réparations et d'améliorations admissibles aux fonds prévus par le programme étaient décrits dans les Normes PAREL que l'on améliorait et mettait constamment à jour. Bien que les prêts susceptibles de remise et remboursables soient demeurés les principaux mécanismes d'aide financière couvrant le coût des réparations nécessaires, les façons d'établir les avantages ont été modifiées afin d'améliorer le ciblage, et les montants offerts ont été accrus périodiquement en réponse aux facteurs relatifs à l'inflation et à l'emplacement afin de mieux garantir l'achèvement des réparations nécessaires. Les premières tentatives en vue d'encourager les municipalités à adopter des normes d'entretien et d'occupation ont été couronnées de succès et ont, selon toute probabilité, contribué au maintien des propriétés, qu'elles aient été visées ou non par le PAREL.

[47] SCHL, *Residential Rehabilitation Assistance Program Evaluation,* 1986, p. 116.

Chapitre 6

Gestion du programme

Un programme national étendu requiert tout un système de structures, de fonctions et d'activités qui assureront son efficacité, sa réactivité et son succès global. Ce chapitre fournit un aperçu « derrière les coulisses » des mécanismes internes du PAREL par un examen des fonctions, des structures et des activités associés à sa gestion. Les aspects couverts sont les suivants : i) fonctions de gestion; ii) affectation des ressources; iii) application de prêt; iv) coûts d'application et de gestion; v) administration des prêts; vi) responsabilité.

Fonctions de gestion du programme

Peu après le lancement du PAREL, du PAQ et des autres programmes de logement social, en 1973, la SCHL a adopté une structure à son Bureau national et dans ses bureaux extérieurs qui reflétait une nouvelle focalisation sur la gestion de programme et la décentralisation du processus décisionnel. Les responsabilités du Bureau national en matière de gestion de programme englobaient la conception et l'amélioration des programmes, l'affectation des ressources, la comptabilité et les activités associées à l'efficacité de l'application comme l'élaboration de directives de programme et de la documentation appropriée, la prestation d'une orientation fonctionnelle au personnel des bureaux extérieurs et sa formation, l'élaboration de lignes de conduite pour le programme ainsi que le dépannage, au besoin. Bien que le leadership fonctionnel pour le PAREL ait toujours été confié à un centre de responsabilité du Bureau national, de nombreux centres ont contribué directement ou indirectement à l'élaboration et à l'application du programme dans les domaines de la politique, de la recherche, des communications, des normes, des finances, de l'administration, de la vérification, de l'évaluation, de la gestion des problèmes et de la technologie de l'information.

De 1973 à 1985, l'application réelle du programme incombait aux bureaux extérieurs. Les succursales de la SCHL, dont l'autorité hiérarchique reliait les directeurs au président, avaient le pouvoir d'approuver les prêts PAREL proposés par les agents d'administration de programme municipaux ou autres ou par leur propre personnel, en travaillant directement avec les clients propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs.

La structure de gestion du programme a changé énormément en 1986 lorsque le PAREL a été intégré à un ensemble de programmes de logement social qui pouvait être appliqué et géré par les provinces et les territoires en vertu des modalités des nouvelles Ententes-cadres et des nouveaux Accords de mise en oeuvre fédéraux-provinciaux-territoriaux (f.-p.-t.). Ces nouveaux accords établissaient des

structures bilatérales conjointes pour la gestion de programme et couvrant ce qui suit : planification, contrôle, rapport et responsabilité. Au milieu des années 1990, lorsque le PAREL a été intégré à un ensemble de programmes de rénovation, les provinces et les territoires ont conservé la possibilité d'administrer et de gérer les ressources de programme, dans le contexte d'ententes plus flexibles.

Pendant la période postérieure à 1985, la distinction établie par la SCHL entre les responsabilités nationales et les responsabilités des bureaux extérieurs est demeurée pratiquement inchangée dans les régions où la Société appliquait le PAREL. Dans les régions où une province ou un territoire assumait la responsabilité de l'application ou de la gestion du PAREL, les bureaux extérieurs de la SCHL ont joué un rôle de planification et de contrôle.

Affectation des ressources de programme

Chaque année, la SCHL soumet des demandes au gouvernement fédéral dans le cadre du processus d'établissement du Budget principal des dépenses pour les fonds d'immobilisations et les fonds de fonctionnement à l'appui des programmes actifs. Une fois approuvés, les fonds autorisés sont affectés au soutien des activivtés de programme dans l'ensemble du pays, conformément aux plans approuvés.

Au début de l'application du PAREL urbain, le budget annuel était alloué sur demande en l'absence d'une base de données utile sur les besoins de réparation, à cause de l'incapacité de nombreux agents d'administration d'appliquer adéquatement le programme et du délai nécessaire afin d'établir les régions du PAQ. La demande était aussi le moteur de l'affectation du PAREL rural. À cet effet, le PAREL constituait une composante clé de l'objectif quinquennal du gouvernement se terminant en 1974. Il s'agissait de produire et de rénover 50 000 unités dans le cadre du Programme de logement pour les ruraux et les Autochtones, ce qui s'est soldé par une distribution des ressources de programme les années suivantes qui a favorisé le programme rural.[48] Cette situation a causé un ralentissement de la mise en oeuvre du PAQ, lequel dépendait du PAREL pour assurer sa réussité globale dans les régions urbaines.

De pair avec les nouvelles directives régissant la désignation des régions après la cessation du PAQ, en 1978, la SCHL a exprimé son intention d'élaborer une série d'indicateurs du besoin fondés sur le recensement ainsi que d'autres données objectives afin d'appuyer une classification des municipalités urbaines. Les éléments de base à inclure étaient : le nombre de logements, les revenus ainsi que le nombre de logements défectueux et surpeuplés. On prévoyait que, chaque année, la SCHL serait en mesure d'élaborer une liste prioritaire des municipalités admissibles à la désignation de région de rénovation qui tiendrait compte des fonds disponibles. Les lignes de conduite visant à adopter formellement cette nouvelle approche, appelée le plan de

---

[48] SCHL, *Residential Rehabilitation Assistance Program Evaluation,* 1986, p. 148.

contrôle du budget d'immobilisations, ont été approuvées en 1980 pour être mises en oeuvre en 1981 et les années suivantes.[49]

Le plan de contrôle du budget d'immobilisations fournissait des directives et des critères pour la répartition de l'aide du PAREL urbain entre les provinces et son affectation aux nouvelles municipalités désignées ainsi qu'aux nouveaux secteurs à l'intérieur des municipalités participant au programme. Le plan servait aussi d'outil afin de mieux garantir l'engagement de tout le budget des immobilisations du PAREL à chaque année. Dans les régions rurales, le processus d'affectation n'était pas assujetti à un plan de contrôle formel et les budgets étaient généralement affectés en fonction de l'activité passée.[50]

Avec l'adoption de nouvelles orientations pour le logement social en 1986, les provinces et les territoires devaient recevoir des budgets de programme annuels suffisants pour financer leur part fondée sur les besoins impérieux du nombre de logements dont la production était prévue à l'échelle nationale en vertu de chaque programme de logement social. Dans le cas du PAREL, cela signifiait que l'affectation devait tenir compte de la proportion de ménages éprouvant des besoins impérieux aux prises avec un problème de qualité ainsi que de la remise moyenne susceptible d'être requise pour tout engagement de prêt. À titre de mesure de contrôle des coûts, les fonds alloués à chaque programme reflétaient les coûts estimatifs pour un et cinq ans ainsi que les coûts globaux pour chaque logement que l'on prévoyait construire, rénover ou aider en vertu de chaque programme. Les provinces pouvaient réaffecter ces fonds entre les programmes, pourvu que les plafonds de coûts fondés sur un an et cinq ans de même que les coûts globaux soient respectés.

Bien que les principes régissant les affectations fondées sur les besoins aient été généralement acceptables, leur mise en oeuvre a créé de nombreux défis. Sans entrer dans les détails, ces principes étaient habituellement reliés à l'atteinte d'un accord mutuel entre la SCHL et ses homologues provinciaux dans les domaines reliés à la fiabilité et à la ponctualité des données sur les besoins impérieux à l'échelle nationale, regionale et provinciale. Il fallait aussi trouver des façons de faciliter la transition lorsqu'un territoire devait s'ajuster à une réduction de son affectation fondée sur les besoins. En dépit des difficultés rencontrées, les modèles d'affectation fondés sur les besoins impérieux créés au milieu des années 1980 continuent de servir, avec les mises à jour appropriées, à la distribution des budgets PAREL aux provinces et aux territoires. Ces modèles étaient principalement fondés sur les données relatives aux besoins impérieux de logement redressées en fonction des coûts. Les affectations des ressources en vertu des autres éléments de programme étaient généralement fondées sur les données sur la population de l'ERMEM ou du recensement, selon la disponibilité. L'affectation provinciale dans les réserves pour le PAREL était déterminée par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien du gouvernement fédéral.

---

[49] SCHL, *Residential Rehabilitation Assistance Program,* Ottawa, MG B-1279, 12 mai 1978, p. 6.
[50] SCHL, *Residential Rehabilitation Assistance Program Evaluation,* 1986, p. 148.

À cause de la popularité du PAREL, les demandes d'aide ont, en général, excédé les budgets disponibles à chaque année d'existence du programme. Les budgets inutilisés dans une région ou un territoire pouvaient être réaffectés ailleurs afin de répondre à la demande en suspens.

Application du programme

La caractéristique la plus connue du PAREL du point de vue des clients du programme et des personnes engagées dans la souscription des prêts à la rénovation a été le système d'application de celui-ci. Il s'agit aussi de l'un des éléments ayant contribué le plus au succès global du programme. Le but de cette partie de l'histoire du programme consiste donc à décrire les modalités d'application fédérales-provinciales-territoriales du PAREL, notamment le rôle municipal, et à expliquer la façon dont les prêts étaient administrés comme trame des rapports sur la satisfaction des clients, de l'efficience du processus et des mesures prises par la SCHL pour assurer la qualité de l'application. Les facteurs reliés à la rémunération versée aux agents d'admisnitration seront aussi examinés.

Modalités d'application

Depuis ses débuts, le PAREL était appliqué par l'entremise d'une variété de modalités d'administration. Pendant les premières années surtout, les succursales de la SCHL de l'ensemble du Canada ont joué un rôle pratique pour le démarrage du programme en plus d'encourager et de soutenir la participation des autres. Avant 1986, les municipalités ainsi que quelques provinces ont choisi de servir d'agents d'administration des volets propriétaire-occupant et locatif de même que du PAQ dans les régions urbaines, rôle qu'elles ont conservé après l'abolition du PAQ. Dans les régions rurales, le PAREL était administré par divers types d'agents dont des organismes sans but lucratif, des gouvernements régionaux et municipaux, des entreprises privées et des personnes autorisées. Au besoin, les organismes autochtones prenaient une part active dans l'application du PAREL dans les régions rurales et dans les réserves. La SCHL se chargeait aussi de l'application du programme lorsque la faiblesse des volumes ou l'éloignement ne justifiaient pas la mise sur pied de modalités distinctes. Dans certains cas, la responsabilité de l'application était partagée : la SCHL effectuait les inspections et les agents locaux se chargeaient du reste du travail administratif. Le personnel de la SCHL a administré directement tous les prêts sans but lucratif et les prêts aux personnes handicapées afin d'améliorer l'accessibilité.

Après l'annonce des nouvelles orientations du programme en 1986 et la modification de celui-ci au milieu des années 1990, les provinces et les territoires ont été invités à conclure des ententes avec la SCHL afin de jouer le rôle de la « partie active » pour ce qui est de l'application et de l'administration du PAREL. À

titre de parties actives, elles avaient l'option d'appliquer directement le programme elles-mêmes, par l'entremise d'agents locaux ou au moyen d'arrangements de leur choix. Le réseau local d'agents a continué d'être utilisé par la SCHL dans les endroits où elle jouait le rôle de la partie active. En 2000, on comptait environ 70 agents PAREL travaillant pour la SCHL dans les provinces où les ententes f.-p. pour le PAREL n'avaient pas été officialisées, p. ex. l'île-du-Prince-Édouard, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

Processus d'administration des prêts

De nombreux clients du PAREL, en particulier des propriétaires-occupants, possédaient peu ou pas d'expérience sur le processus de rénovation et la gestion des contrats. En l'absence d'information utile et de soutien ponctuel tout au long du processus d'application des prêts, il est probable que bon nombre d'entre eux auraient éprouvé des difficultés et ressenti de l'insatisfaction face au processus et à ses résultats.

Un processus a été élaboré au début du PAREL, lequel est devenu, au fil des ans, une norme pour la prestation d'un service de qualité aux clients du programme par les agents d'administration et la SCHL. Ce processus était formellement décrit dans une petite brochure d'information préparée par la SCHL dans les années 1980 à l'intention des nouveaux clients et intitulée *Vous avez fait une demande au titre du PAREL. Que faut-il faire par la suite?*[51] Cette publication décrivait les étapes d'une demande au titre du PAREL, les responsabilités du demandeur, quand s'attendre à obtenir de l'aide de l'agent ou de l'inspecteur du PAREL et comment, de façon générale, obtenir l'achèvement des réparations. Le contenu de cette petite brochure, qui représente l'un des nombreux documents produits au fil des ans à l'appui du processus d'application du PAREL, est présenté à l'annexe A, avec une description parallèle du processus d'administration des prêts selon le point de vue des agents d'administration et des inspecteurs du PAREL, tel que rapporté à l'origine dans l'évaluation du PAREL de 1986.[52] La perspective du client s'applique surtout au PAREL pour propriétaire-occupant et dans les réserves. La perspective de l'agent d'administration couvre le volet propriétaire-occupant et locatif du PAREL. Cependant, les processus décrits sont considérés génériques et s'appliquent aussi au PAREL dans les réserves ainsi qu'au PAREL pour les personnes handicapées. Les informations sur le programme ont été mises à jour, le cas échéant. Des variantes de ces approches peuvent avoir été utilisées par les provinces et les territoires qui appliquaient le programme.

Les agents locaux accomplissaient les fonctions précisées dans les ententes formelles avec la SCHL, selon leur capacité respective. À cet effet, il fallait travailler directement avec les demandeurs à partir du contact initial et fournir la

---

[51] SCHL, *Vous avez fait une demande au titre du PAREL. Que faut-il faire par la suite?* Ottawa, SCHL, 1979.
[52] SCHL, *Residential Rehabilitation Assistance Program Evaluation*, 1986, p. 21 et 25.

documentation requise à la SCHL au moment de l'engagement du prêt. Dans certains cas, les ententes prévoyaient que les agents s'occuperaient d'activités postérieures à l'approbation des prêts, comme les inspections des travaux achevés et le règlement des paiements en retard. La plupart des autres fonctions administratives étaient la responsabilité de la SCHL.

Satisfaction des clients

Les deux évaluations du PAREL réalisées en 1979 et en 1986 ont fait état d'un niveau élevé de satisfaction des clients attribuable à la serviabilité des agents et des inspecteurs du PAREL ainsi qu'à la rapidité du processus de demande. La première évaluation faisait aussi état de niveaux élevés de satisfaction des clients relativement aux travaux de réparation réalisés,[53] et la deuxième est allée plus loin en rapportant des niveaux de satisfaction élevés par rapport à la qualité d'exécution et des matériaux ainsi qu'à la valeur économique des travaux.[54]

La rétroaction des clients sur le programme a été reçue de plusieurs façons additionnelles. Des inspections de contrôle régulières des chantiers par le personnel de la SCHL afin d'évaluer la qualité des travaux de réparation accomplis en vertu du programme ont offert aux clients l'occasion d'indiquer s'ils éprouvaient des problèmes particuliers. Les examens cycliques des activités des agents d'administration effectués par le personnel de programme de la SCHL donnaient l'occasion d'examiner un échantillon de dossiers sur les clients, notamment des évaluations des agents par les clients, afin de trouver les problèmes et même d'observer des entrevues entre les agents et les clients. Enfin, les clients communiquaient souvent avec les bureaux de la SCHL, le ministre responsable de la SCHL ou leur député à propos du PAREL. Ensemble, ces mesures ont fourni de la rétroaction sur le programme et indiqué à la SCHL les secteurs où des améliorations de la ligne de conduite et des mesures administratives s'imposaient.

---

[53] Social Policy Research Associates, *An Evaluation of RRAP*, décembre 1979, p. 38 et 53.

[54] SCHL, *Residential Rehabilitation Assistance Program Evaluation*, 1986, p. 107.

Efficience de l'administration des prêts

Au fil des années, on a déployé des efforts de simplification, de réduction et d'automatisation des aspects du processus d'application de base du PAREL afin d'en améliorer l'efficience et d'en réduire les coûts. Dans les années 1980, les initiatives ont inclus l'introduction et la modification du système de gestion des données de programme de la SCHL appelé le Système d'application des programmes (SAP) qui, en plus de saisir des données de programme de base, fournissait l'impression automatisée de formulaires et comprenait le Système de description des travaux (SDT) servant principalement d'outil aux inspecteurs qui préparaient des devis pour le PAREL. D'autres initiatives ont eu lieu dans ce domaine en 1991 lorsqu'un groupe spécial a été formé au sein de la SCHL pour étudier et trouver des occasions de simplifier les activités ainsi que les processus d'application du PAREL. Les travaux ont débouché sur la simplification du processus de demande de prêt, des avances aux comptes de prêts et des inspections, en plus d'accorder davantage d'autonomie administrative aux agents ayant un bon rendement. L'automatisation des fonctions d'application clés, notamment la présélection des demandes, les avances aux comptes de prêts et les paiements des droits d'agence constituaient d'autres aspects clés de la simplification.

À l'occasion, on a aussi exploré des systèmes de remplacement pour l'application du PAREL. Le plus connu a été le Batch Rehabilitation Research Project entrepris par la SCHL dans le Canada atlantique au début des années 1980. La rénovation en lot (Batch Rehabilitation) s'entendait de la rénovation simultanée d'un certain nombre de maisons de propriétaire-occupant des centres urbains. Contrairement au PAREL traditionnel, chaque projet de rénovation en lot faisait appel à un seul entrepreneur pour la restauration de toutes les maisons. L'évaluation du concept, qui a compris des entrevues avec des entrepreneurs et des agents d'administration du PAREL, a conclu que les économies de coûts potentielles étaient limitées et semblaient dépendre d'une approche systémique concentrée sur les réparations courantes. On trouvait nécessaire d'approfondir davantage le potentiel commercial et les conséquences juridiques. L'étude concluait que le principal avantage de la rénovation en lot était son potentiel d'accroissement de l'activité sur le marché du logement dans des endroits précis. Cependant, l'attrait de la rénovation en lot pour les propriétaires-occupants, les entrepreneurs et les agents d'administration est demeuré incertain.[55] On n'a pas rapporté d'autres efforts en vue de vérifier la faisabilité du concept dans le Canada atlantique ou d'autres régions du pays.

D'autres occasions de simplification et de réduction des tâches liées à l'administration des prêts ont été proposées et examinées. Toutefois, les préoccupations sont demeurées à l'effet qu'une approche moins rigoureuse pourrait

---

[55] SCHL, *Procedures for Batch Rehabilitation in Atlantic Canada,* Ottawa, Gardner Pinfold Consulting Economists Limited, octobre 1984, p. 1.

se traduire par un relâchement au niveau de la réparation et de l'amélioration des éléments reliés à la santé et à la sécurité ainsi que des autres améliorations visant à prolonger de 15 ans la durée utile d'une habitation, en raison de la recanalisation des ressources vers des améliorations cosmétiques ou non essentielles. Une réduction du soutien et de l'aide accordés à l'égard du processus d'application pourrait aussi amener des clients potentiels à avoir peur de participer au programme ou à éprouver des difficultés en raison de leur adhésion à celui-ci.

Soutien du système d'application

La SCHL savait pertinemment que le succès du PAREL dépendait du recrutement d'agents d'administration locaux compétents, possédant non seulement de fortes aptitudes techniques (principalement reliées aux inspections de logement et aux devis) et administratives mais aussi des connaissances substantielles sur le PAREL, de façon particulière, et dans le domaine de la rénovation résidentielle, de façon générale. À cet effet, et sans diminuer d'aucune façon la contribution importante des municipalités et d'autres intervenants au succès du PAREL, la SCHL a déployé des efforts importants, dès le début, pour fournir de l'information pertinente et utile aux municipalités de même qu'aux autres agents, aux rénovateurs et aux clients.

La première directive de la SCHL sur le PAREL contenait des directives types pour les normes ou les règlements municipaux en matière d'entretien et d'occupation. En plus de soutenir les efforts locaux en vue d'améliorer et de préserver la qualité du stock de logements existants ainsi que d'encourager l'élargissement du rôle municipal en matière d'inspections des bâtiments, ces directives ont aussi servi de guide quant au type de travaux qui pouvait être entrepris dans le cadre du PAREL. Les Normes PAREL ont par la suite été publiées afin de fournir des directives plus précises sur les travaux pertinents.

Peu après l'introduction du PAREL en 1973, la SCHL a publié des directives sur les méthodes de traitement des prêts. Ces directives devaient s'appliquer là où la SCHL appliquait le programme et aider les agents d'administration locaux à élaborer leurs propres cadres de fonctionnement. Plus tard, ces directives ont été incorporées dans les manuels d'application des programmes urbains et ruraux, dans des reliures à feuillets mobiles.

En plus de préparer les manuels d'application susmentionnés, de nombreuses autres initiatives ont été entreprises pour fournir un soutien utile à l'application de programme, dont les éléments suivants :

- la publication, en 1990, d'une série de feuillets destinés aux petits entrepreneurs et rénovateurs qui fournissait des conseils sur des problèmes précis en construction et en rénovation résidentielle dans des domaines reliés aux

relations entre les clients et les agents, à l'estimation des coûts et aux questions juridiques;

- l'élaboration d'outils utiles à l'appui du travail des agents d'administration; p. ex. des modèles d'ententes avec les agents; des directives pour les inspecteurs du PAREL; des modèles de formulaires de devis et de dossiers d'inspection du PAREL; une Liste modèle principale des travaux admissibles afin d'aider à produire des devis PAREL clairs et cohérents; des avis sur la disponibilité d'un système automatisé de rédaction des devis;
- la préparation et la diffusion massive de brochures comme *Vous avez fait une demande au titre du PAREL. Que fait-il faire par la suite?* et *Les relations avec l'entrepreneur* qui s'appliquaient, non seulement aux clients du PAREL, mais aussi aux ménages recevant de l'aide à la rénovation en vertu d'autres programmes ou qui faisaient rénover avec leurs propres ressources.
- la production et la circulation d'information de qualité sur la rénovation résidentielle, p. ex. *Normes de construction pour les handicapés, Housing the Handicapped, Pour rénover sa maison, Eligible Modifications for the Disabled* et *Enlever la peinture à base de plomb*;
- le soutien de recherches étendues reliées à la rénovation;[56]
- le soutien de la formation accordée aux agents et aux inspecteurs du PAREL ainsi qu'aux rénovateurs; p. ex. la création du Centre de formation pour la restauration des habitations qui a élaboré, organisé et fait la promotion d'une formation de qualité dont l'influence demeure au Canada;
- la possibilité pour les agents et les inspecteurs de participer à des ateliers régionaux courants avec leurs pairs et les représentants de la SCHL;
- la publication d'Avis PAREL pour transmettre de l'information importante et ponctuelle sur les changements apportés au programme;
- l'obtention de l'avis des agents pour la résolution des problèmes et les processus d'élaboration de lignes de conduite, p. ex. la représentation directe sur le groupe de travail conjoint et la chance de participer aux consultations nationales;
- le soutien de l'Association canadienne d'habitation et de rénovation urbaine et, ultérieurement, de ses projets, en partie pour fournir une voix coordonnée pour les agents d'administration et ceux qui veulent faire de la recherche et de la promotion sur l'amélioration de la conception et de l'application de programme.

En certaines occasions, des mesures plus directives ont été prises par la SCHL pour favoriser l'amélioration du système des agents d'administration. En septembre 1990, des compétences techniques minimales ont été établies pour les agents d'administration afin de garantir que le personnel d'inspection possédait les connaissances et les aptitudes requises pour se charger des fonctions techniques et des fonctions d'inspection de l'application du PAREL. En 1992, des critères étaient énoncés pour les examens des activités des agents d'administration à l'appui du système de comptabilité du PAREL.

---

[56] L'annexe E contient la liste des rapports de recherche et des autres publications sur la rénovation résidentielle offerts présentement par la SCHL.

Frais d'application

Les agents PAREL reçoivent des droits de la SCHL pour l'administration partielle ou totale des prêts PAREL. Initialement, les droits étaient fondés sur un montant précis par logement, pour les prêts aux propriétaires-occupants et pour le premier logement d'un prêt locatif, avec un montant additionnel à compter du deuxième logement lorsque le prêt couvrait plus d'un logement situé dans le même bâtiment. Les droits tenaient aussi compte des diverses étapes du processus d'application accompli par l'agent, tel qu'énoncé dans la convention d'agence avec la SCHL. Pendant la première décennie d'application du PAREL, le droit d'agence courant dans les régions rurales était le même que celui du programme urbain, bien que l'on reconnaissait que des droits plus élevés puissent être exigés lorsque des coûts additionnels étaient engagés (surtout des frais de déplacement). Les droits d'agent ont été augmentés périodiquement pendant les années 1970.

La méthode utilisée pour déterminer le niveau des droits payés aux parties actives provinciales et territoriales ainsi qu'aux agents d'administration du PAREL transcende la portée de la présente histoire. Il suffira de noter qu'à compter des années 1980, les droits tenaient compte du volume de travail, tel que mesuré par le nombre de logements et de lits engagés au cours d'une période donnée, du type et du montant estimatif des travaux associés à chaque engagement et des coûts raisonnables pour le personnel requis. Avant 1986, des droits étaient payés aux agents d'administration pour leur travail avec les clients dont la demande PAREL ne débouchait pas sur un engagement. Toutefois, cette approche devait être critiquée lorsque certains agents ont commencé à recevoir une rémunération aussi élevée ou plus élevée pour les logements dont la demande était rejetée que pour les démarches qui se soldaient par des engagements fermes. Par conséquent, les droits n'ont été versés que pour les travaux débouchant sur des engagements dans le cadre du programme de 1986. Cependant, ces droits incluaient une allocation raisonnable pour couvrir le coût des travaux qu'un agent accomplirait pour une demande rejetée. Par la suite, les droits ont été ajustés pour tenir compte des changements apportés au programme, de l'automatisation accrue, du temps de déplacement et de l'inflation.

Une analyse réalisée dans le cadre de l'évaluation du PAREL publiée en 1986 a révélé des variations importantes au niveau des coûts engagés pour l'administration d'un prêt PAREL en raison du temps consacré à chaque prêt, des coûts de transport et des salaires ainsi que du nombre de prêts administrés.[57] À la lumière de cette analyse, les agents d'administration du PAREL étaient avisés, en août 1985, de l'augmentation des droits d'application, lesquels avaient été stables depuis 1980. Le nouveau barème des droits tenait compte de quatre facteurs pour la première fois : premièrement, l'accessibilité de la maison à visiter par la route;

---

[57] SCHL, *Residential Rehabilitation Assistance Program Evaluation,* 1986, p. 245.

deuxièmement, la distance à parcourir pour se rendre jusqu'à la maison; troisièmement, le nombre de logements ou de lits visé par le prêt; et quatrièmement, le nombre de fonctions d'application à accomplir.

Le barème des droits a été mis à jour pour refléter les hausses de l'inflation et les améliorations de l'efficience, en 1988, puis à chaque année par la suite jusqu'en 1993, lorsque le gouvernement fédéral a annoncé un gel des salaires. Les droits ont été de nouveau augmentés au cours de l'exercice 1998-1999.

Coûts d'application et de gestion du PAREL

Les rapports sur les dépenses du PAREL couvrent habituellement les « coûts des produits » associés aux immobilisations et aux subventions engagées pour réparer et améliorer un nombre précis de logements et de lits à chaque année. La présente section donnera un aperçu d'une composante de coût de programme différente qui couvre les « intrants », ou les coûts engagés directement et indirectement par la SCHL pour la production des logements et des lits engagés.

Les coûts d'application annuels totaux du PAREL comprennent les salaires et les avantages sociaux du personnel de la SCHL engagé directement et indirectement dans l'application du programme, tel qu'établi par un système de rapport du temps, de même que les frais d'application du programme reliés à la formation, aux déplacements, aux ordinateurs, etc. de ce personnel. De plus, ces coûts comprennent une part du temps de la direction de la SCHL ainsi que les services fournis à l'appui de l'application du PAREL par d'autres secteurs et divisions (p. ex. services juridiques, ressources humaines, services financiers, administration et technologies de l'information).

Les coûts des intrants du programme comprennent aussi la part établie pour la SCHL des droits payés aux provinces et aux territoires qui jouent le rôle de la partie active pour l'application et l'administration du PAREL, et la part de la SCHL des droits payés, directement ou par l'entremise des provinces et des territoires, à leurs agents d'administration PAREL locaux.

Le tableau de la figure 17 montre les données suivantes, selon le volet du PAREL et la moyenne annuelle au cours des quatre exercices qui se sont déroulés de 1996-1997 à 1999-2000 : le nombre de logements/lits PAREL engagés, le coût total du programme (y compris l'aide engagée sous forme de prêt susceptible de remise et les coûts d'application), ainsi que le coût total d'application. Les deux colonnes de droite montrent les coûts d'application par logement/lit en pourcentage du coût total du programme. Les coûts d'application et de programme moyens pour cinq ans selon le programme ne pouvaient être calculés à cause de l'absence de données sur le montant de remise engagé pendant l'exercice 1995-1996.

Figure 17
Coûts d'application du PAREL

Volet PAREL	Moyenne annuelle sur quatre ans (1996/1997 - 1999/2000)				
	logements/lits engagés	Coûts PAREL totaux $	Coûts d'application $	Coûts d'application $ par logement/lit	Coûts d'application En % des coûts PAREL totaux
Propr.-occ.	5,864	40,610,898	4,385,898	748	11%
Dans les reserves	899	9,209,078	1,384,078	1,539	15%
PAREL/LR	2,910	14,654,911	979,911	337	7%
Pers. hand.	851	5,967,994	942,994	1,109	16%
Total	10,523	70,442,880	7,692,880	731	11%

Sources : Voir annexe D, tableau D.3.
Coûts d'application : Division de la planification financière, SCHL
Logements/lits engagés et coûts de remise - Rapports sur les programmes de rénovation de la SCHL.

Le coût moyen annuel de production d'un logement/lit, peu importe le volet PAREL, au cours de la période de quatre ans qui s'est terminée le 31 mars 1999, a été de 731 $, soit un montant qui représente environ 11 % par année de la moyenne total des fonds du gouvernement fédéral engagés pour le programme (y compris les coûts de remise et d'application/d'administration). Les frais généraux à ce niveau ne sont pas jugés déraisonnables étant donné tout le travail que nécessite le traitement d'un nombre élevé de prêts d'un montant relativement faible et destinés aux clients propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs, par l'entremise d'un système d'application couvrant l'ensemble du pays. Le volet le moins coûteux à administrer était le PAREL locatif/maisons de chambres, avec 337 $ par logement/lit, ce qui représentait 7 % du coût annuel moyen du volet. Ce montant semble raisonnable étant donné que le PAREL locatif/maisons de chambres porte habituellement sur l'engagement de plusieurs logements situés dans des bâtiments individuels de grandes régions urbaines et qui se trouvent à proximité du personnel d'application du programme. Les coûts d'application du PAREL pour propriétaire-occupant, avec une moyenne de 748 $ par logement, étaient un peu plus de deux fois plus coûteux à appliquer que le PAREL locatif et représentaient 11 % du total des fonds engagés à l'égard de ce volet. Ces coûts d'application élevés reflètent le fait que le PAREL pour propriétaire-occupant devait être offert aux ménages vivant dans des logements individuels situés dans de grandes et de petites régions urbaines ainsi que dans des régions rurales et éloignées. En termes unitaires, le PAREL sans les réserves était le plus coûteux à appliquer

avec1 539 $ par logement, ce qui reflète l'application du programme aux nombreux clients vivant dans des régions rurales et éloignées dispersées. En pourcentage du coût total du programme, le PAREL pour les personnes handicapées, avec 16 %, était proportionnellement le plus coûteux à administrer. Cette situation s'explique par le fait que les clients avaient besoin de beaucoup d'aide de la part du personnel d'application, en dépit du fait que le montant de remise approuvé en moyenne était plus bas que le montant prévu au titre du PAREL pour propriétaire-occupant.

Administration des prêts PAREL et gestion des cas de défaut

Les prêts PAREL couvrent les parties remboursables et susceptibles de remise, selon leur valeur et leur emplacement, et sont garantis par des billets à ordre ou des hypothèques. La partie remboursable doit habituellement être amortie sur une période de 20 ans, la partie susceptible de remise étant acquise au cours d'une période donnée, en général cinq ans pour les propriétaires-occupants, et de huit à quinze ans pour les propriétaires-bailleurs. Les taux d'intérêt exigés étaient fondés sur les taux d'emprunt PAREL de la SCHL au moment de la souscription du prêt. Tous les prêts remboursables, qu'ils soient garantis par des billets à ordre ou des hypothèques, peuvent être remboursés par anticipation en tout temps et sans indemnité. Les billets à ordre étaient généralement utilisés pour les petits prêts et les prêts consentis dans des secteurs où il était impossible d'obtenir une garantie sur le titre foncier. Les hypothèques, qui fournissaient une garantie accrue pour le prêt consenti par la SCHL, ne nécessitaient pas la vérification du titre et pouvaient être enregistrées en premier, en deuxième ou en troisième rang, ce qui facilitait grandement la tâche aux clients qui devaient emprunter.

On retrouve ce qui suit parmi les fonctions clés d'administration des prêts (dont certaines étaient automatisées) :

• Traitement des paiements - LA SCHL préfère les remboursements effectués au moyen de retraits préautorisés et prélevés directement dans le compte bancaire des emprunteurs. • Administration du contrôle des paiements • Remboursements anticipés • Paiement intégral/mainlevée • États de compte annuels - fournis aux emprunteurs • Contrôle de l'acquisition de la remise • Administration des taxes foncières - seulement en cas de défaut, autrement, le propriétaire paie lui-même les taxes foncières. • Exécution de la garantie	• Mainlevées partielles - La SCHL examinera les demandes de modification de la description de la garantie du prêt pour permettre la construction de routes et d'égouts, l'installation de fils électriques et l'enregistrement de servitudes. • Changement de propriétaire ou vente d'un ensemble - La SCHL doit être informée et elle peut demander le remboursement intégral du prêt ou transférer celui-ci au nouveau propriétaire. • Concessions de priorité - La SCHL acceptera les concessions de priorité la faisant passer du premier au second rang ou du second au troisième rang des créanciers si les circonstances le justifient. • Libérations d'engagements/spécifications restrictives • Mauvaises créances et recouvrements des jugements

En septembre 1999, on estimait qu'approximativement 10 années-personnes à la SCHL étaient affectées à l'administration des prêts PAREL remboursables et susceptibles de remise, notamment au Bureau national et dans les centres d'affaires régionaux responsables de l'administration hypothécaire.[58]

Le tableau de la figure 18 compare le nombre et le montant de prêts remboursables PAREL (tous volets confondus) avec le nombre et le montant de prêts arriérés en 1998, 1999 et 2000.

Figure 18
Situation des prêts PAREL administrés
1998, 1999, 2000

Date de rapport	Prêts remboursables		Arriérés		Arriérés en % des	
	Nombre	Montant en $	Nombre	Montant en $	Prêts	Montants des prêts
06/1998	36,764	$27,018,326	811	$141,812	2.21%	0.52%
03/1999	25,319	$23,451,009	537	$149,463	2.12%	0.64%
03/2000	21,747	$19,271,827	515	$75,980	2.37%	0.39%

Source : Programmes de rénovation de la SCHL : Exercice financier 1999-2000.

Globalement, moins de 3 % des prêts remboursables ont été en retard depuis le milieu de 1998, ce qui représente mois de 1 % du montant des prêts remboursables en suspens. Des progrès importants ont été réalisés depuis le milieu de 1998 au niveau de la réduction du nombre et du montant des prêts remboursables en retard (296 prêts d'un montant de 65 832 $).

La ligne de conduite de la SCHL au cours de la période mentionnée dans le tableau précédent précisait que les prêts PAREL en retard de plus de six mois devaient être jugés irrécouvrables ou en défaut et référés au centre national de recouvrement de la Socété pour l'adoption de mesures de recouvrement plus poussées. En cas de défaut, toute remise ou tout avantage auquel l'emprunteur avait droit grâce à l'entente relative au prêt PAREL était normalement annulé; à la discrétion de la SCHL, le montant total du prêt (moins tout paiement versé à la date de cessation) devenait exigible, de même que l'intérêt accumulé à partir de la date de défaut. Un défaut se produit dans les cas suivants :

[58] Fondé sur une note adressée à Dale Falkenhagen par Claude Hotte, directeur, Gestion des cas de défaut, Division de l'aide au logement, SCHL, 7 décembre 2000.

- l'emprunteur fait volontairement une fausse déclaration au moment de soumettre sa demande de prêt;
- tout versement de principal et d'intérêt impayé pendant 30 jours après la date d'échéance;
- le prêt a servi, en totalité ou en partie, à des fins autres que le financement des coûts de rénovation, tel que précisé dans l'engagement de prêt;
- on a omis de fournir une garantie adéquate, conformément à la *Loi*, et de payer pour la préparation et l'enregistrement de la garantie;
- la propriété n'a pas été bien entretenue pendant la période de remboursement du prêt;
- le propriétaire-occupant n'est pas resté le propriétaire et l'occupant de la propriété pour laquelle le prêt a été accordé jusqu'à ce que la partie susceptible de remise du prêt ait été gagnée en totalité. Il existait quatre exceptions relativement à l'obligation imposée au propriétaire-occupant d'occuper continuellement le logement :
  - le décès du principal salarié;
  - une mutation d'emploi entraînant un déménagement;
  - la location de la propriété après approbation par la Société;
  - le principal salarié tombe gravement malade.

En date du 30 septembre 2000, un total de 1 994 prêts, dont la valeur était estimée à environ 18 millions de dollars, applicables aux versions actuelles et précédentes du PAREL, faisaient l'objet de mesures de recouvrement.

Responsabilité

Comme la plupart des autres aspects de la gestion de programme, les méthodes employées relativement à la responsabilité du programme ont évolué au fil des ans. Ces changements étaient souvent provoqués par des rapports et des préoccupations en provenance du Bureau du vérificateur général du Canada et par des directives émises périodiquement par le contrôleur général du Canada. Les changements reflétaient aussi les nouvelles orientations adoptées pour l'application des programmes, particulièrement lorsque d'autres paliers de gouvernement étaient concernés. Bien que les paramètres visant à assurer la responsabilité aient été généralement applicables à tous les programmes de logement social, la discussion suivante tente de focaliser sur les aspects les plus pertinents pour le PAREL

De 1973 à 1985, lorsque le PAREL était un programme unilatéral fédéral, la structure de responsabilité était raisonnablement simple. Des systèmes et des pratiques ont été créés par la SCHL pour soutenir l'efficacité et l'efficience de la planification, de l'application et de l'administration de programme. Trois systèmes dédiés ont aussi été mis en place pour assurer la responsabilité : les vérifications, les examens des activités et les évaluations de programme.

Les vérifications ont garanti à la direction de la SCHL l'efficacité et l'efficience du fonctionnement et des contrôles du programme. Trois types de vérifications ont été effectués concernant des éléments du PAREL. Premièrement, les dépenses de programme étaient assujetties à des vérifications financières annuelles menées par le personnel de vérification interne de la SCHL. Deuxièment, tous les bureaux faisaient l'objet de vérifications des centres de responsabilité basées sur un cycle de trois ans dans le cas des grands bureaux et de trois à cinq ans pour les petits bureaux. Ces vérifications couvraient toutes les activités des succursales, notamment l'administration des prêts et des remises du PAREL, partout où le programme était appliqué activement. Troisièmement, des vérifications globales ou fonctionnelles, focalisant sur des programmes précis comme le PAREL ou des fonctions comme l'administration hypothécaire, étaient généralement menées selon un cycle de quatre ou de cinq ans. Une évaluation globale du PAREL couvrait la planification et le contrôle du programme, l'application du programme et, dans une moindre mesure, l'administration des prêts. Les vérifications fonctionnelles détaillées de l'administration hypothécaire comprenaient généralement un volet du PAREL.

Les examens des activités constituaient des évaluations moins rigoureuses de l'application des programmes dans les bureaux extérieurs ou les bureaux des agents, et ils étaient généralement effectués par du personnel de programme de niveau supérieur et plus expérimenté. Trois exemples d'examens des activités sont fournis. Premièrement, un système comportant des inspections de contrôle et des rapports sur le PAREL a été lancé en 1977 pour que les travaux réalisés soient de qualité acceptable, conformément aux Normes PAREL, et de manière à ce que seuls les coûts des travaux admissibles soient financés. Ces examens obligeaient les inspecteurs de la SCHL à visiter un nombre précis de logements de propriétaire-occupant et de propriétaire-bailleur achevés, choisis au hasard, et à produire un rapport de contrôle détaillé à chaque trimestre. Les rapports sur ces inspections étaient examinés attentivement à d'autres niveaux de la SCHL, et les mesures prises en vue de résoudre les problèmes étaient surveillées étroitement.[59] Deuxièmement, à la fin des années 1970 et au début des années 1980, les bureaux régionaux de la SCHL ont commencé à effectuer, à chaque année, des examens des pratiques d'application des programmes dans les bureaux extérieurs, incluant le PAREL. Leur but consistait à assurer l'uniformité de l'application de programme et à garantir le respect des lignes de conduite approuvées pour le programme, les méthodes et les pratiques de rapport. Les rapports sur ces examens étaient remis à la direction des succursales et des bureaux régionaux à l'appui des contrôles régionaux. Troisièmement, des critères formels pour les examens des activités des agents du PAREL ont été définis en 1992, bien que le personnel de la SCHL ait mené des examens de ce genre depuis un certain temps. Les examens devaient avoir lieu à tous les trois ans et focaliser sur le niveau de service et de conseils fournis aux clients, le respect des lignes de conduite du programme, la précision des calculs relatifs aux prêts, l'intégralité de la documentation de prêt ainsi que les systèmes de contrôle en place. Ces examens ont aussi fourni l'occasion de

---

[59] SCHL, *RRAP Monitoring*, Ottawa, MG B-1177, 9 juin 1977.

trouver des pratiques novatrices, efficaces et efficientes susceptibles d'être transmises à d'autres. Le personnel de la SCHL a informé les agents d'administration des résultats des examens les concernant et a établi des plans d'action pour la surveillance étroite des problèmes.[60]

Des évaluations de programme devaient être réalisées selon un cycle de 10 ou de 15 ans. Elles offraient l'occasion de réévaluer la logique du programme ainsi que de mesurer l'atteinte des objectifs et d'évaluer les effets prévus et imprévus du programme. Certaines évaluations ont aussi porté sur le rôle de caractéristiques précises de la conception du programme par rapport au rendement de ce dernier. Dans ces évaluations, on s'appuyait sur les résultats obtenus pour recommander des conceptions et des systèmes d'application de remplacement afin d'accroître l'efficacité et l'efficience. Le PAREL a été l'objet de deux évaluations formelles. La première, réalisée en 1979 par un consultant, n'a focalisé que sur le PAREL urbain de même que sur les vues des clients propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs et des agents d'administration sur l'application et la conception du programme. La deuxième évaluation du PAREL publiée en 1986 par la Division de l'évaluation de programme de la SCHL était beaucoup plus détaillée. Elle examinait le rendement du programme à partir de son lancement en 1973 de même qu'une vaste gamme de questions reliées à sa justification, ses objectifs et ses effets. Ses constatations et son analyse détaillées ont influencé grandement les nouvelles orientations annoncées pour le logement social à la fin de 1985. La troisième évaluation du PAREL était commencée au moment de rédiger le présent document et elle sera publiée en 2002.

Lorsque les nouvelles orientations du logement social ont été annoncées en 1986, les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux ont convenu de réduire le chevauchement des services en affectant la responsabilité de l'application et de l'administration du programme à un seul palier. Cependant, cette affectation de la responsabilité ne comportait pas d'affectation de l'obligation de rendre compte. Les deux parties demeuraient responsables à l'égard de leur parlement respectif pour ce qui était du mandat du programme, de l'efficacité et de la responsabilité financière, comme si chacune d'elle appliquait toujours le programme directement. La nécessité d'éliminer le chevauchement dans ce contexte nécessitait une compréhension claire des rôles et des responsabilités des représentants du fédéral dans la gestion des contributions de leur palier de gouvernement.

Le cadre de responsabilité global des programmes de logement social postérieurs à 1985, dont la responsabilité de l'application et de l'administration devait être transférée, a été énoncé dans les Ententes-cadres et les Accords de mise en oeuvre fédéraux-provinciaux-territoriaux (f.-p.t.). Ces documents décrivaient les modalités des partenariats f.-p.-t., les divers programmes visés par les accords et le rapport de partage des coûts entre les parties. Bien que la responsabilité ait été assignée à la partie active pour ce qui est des engagements et des dépenses, les parties ont aussi

---

[60] SCHL, *Operational Reviews of Delivery Agents*, Ottawa, Avis PAREL n° 92-060, 3 août 1992.

établi un cadre qui devait servir à démontrer leur responsabilité à l'égard de leurs gouvernements respectifs.[61] Les composantes clés de ce cadre comprenaient ce qui suit : planification et contrôle conjoint du programme; plans triennaux annuels décrivant les stratégies d'application et d'administration ainsi que les niveaux prévus d'engagement et de dépense; le rapport régulier des engagements et des dépenses; les vérifications de programme et les vérifications opérationnelles conjointes de même que les évaluations de programme. En outre, les ministres de l'habitation f.-p.-t. et les représentants ont tenu des réunions multilatérales régulièrement pour aborder les problèmes et les préoccupations communs reliés aux nouveaux arrangements. Les exigences de rendement dans tous ces domaines ainsi que ceux qui étaient couverts par les Ententes-cadres et les Accords de mise en oeuvre postérieurs à 1985 ont été résumées et rapportées dans un examen annuel du logement social publié par la SCHL pendant la période active des ententes.

Le cadre de vérification régissant les modalités de programme f.-p.-t. de 1986 a été renforcie par la réalisation de vérifications du niveau du programme et de vérifications opérationnelles conjointes. Les vérifications de programme devaient avoir lieu annuellement et porter sur l'état des dépenses du programme de l'année précédente. Le vérificateur devait être approuvé par la SCHL et la province ou le territoire et il devait procéder à la vérification conformément aux normes de vérification généralement reconnues. Le vérificateur devait donner son opinion sur l'engagement des dépenses conformément aux modalités financières des Accords de mise en oeuvre et des directives de programme. Il devait aussi garantir que les coûts admissibles avaient été répartis également entre les parties fédérales, provinciales et territoriales. Des vérifications opérationnelles conjointes, menées selon un cycle d'environ cinq ans, ont été instituées pour évaluer l'efficience et l'efficacité globales des pratiques de gestion en place pour l'application et l'administration des programmes de même que pour évaluer le respect global des ententes et des directives. Ces vérifications ont été menées conjointement avec des représentants de la SCHL et des sociétés d'habitation provinciales. Leur portée était beaucoup plus large que les vérifications de programme annuelles, et elles focalisaient sur la précision, l'intégralité et l'admissibilité des dépenses en termes financiers seulement. Les vérifications opérationnelles conjointes sont allées plus loin et ont examiné le processus de planification et d'engagement de même que d'autres fonctions reliées aux programmes qui jouent un rôle clé dans l'application et l'administration du programme. Les conclusions et les recommandations découlant de ces vérifications ont été examinées par les deux parties, lesquelles ont surveillé conjointement l'application des mesures de suivi convenues. En plus des divers types de vérifications prévus, les ententes donnaient à la SCHL l'accès aux dossiers provinciaux-territoriaux pour qu'elle effectue des vérifications spéciales, au besoin.

Un nouveau cadre de responsabilité simplifié pour les provinces et les territoires qui choisissaient de jouer le rôle de la partie active en matière d'application et

[61] SCHL, Federal/Provincial Social Housing Programs: Audit Framework, Ottawa, rapport interne préparé par la Division de la comptabilité de l'actif et des programmes, 16 novembre 1989, p. 2.

d'administration des nouveaux programmes de rénovation, notamment le PAREL, était créé à la fin des années 1990. Le nouveau cadre ressemblait étroitement au cadre de responsabilité des ententes de logement social conclues en 1996 qui transféraient les ressources fédérales du prorgamme de logement social aux provinces et aux territoires.[62] Bien que l'on ait moins insisté sur la participation « conjointe » des parties aux ententes f.-p.-t. de conception, de planification, d'application et de vérification de programme, les détails et la rigueur de la nouvelle approche ont continué de satisfaire aux exigences de responsabilité du fédéral. La nouvelle approche abordait les modalités de programme, précisait les méthodes d'application et les protocoles de communications et établissait les conditions relatives aux plans annuels, aux états annuels des dépenses, aux rapports de rendement et aux évaluations périodiques. Les fonds fédéraux pouvaient aussi être retenus ou les ententes annulées en cas d'inobservation.

Résumé

Ce chapitre examine cinq aspects de la gestion du PAREL du point de vue de la SCHL. Le premier aspect explique les rôles respectifs des bureaux extérieurs et des secteurs ainsi que des divisions du Bureau national de la SCHL, de même que les changements qui se sont produits lorsque les provinces et les territoires se sont chargés de l'application. Le deuxième aspect fait état de la transition d'un processus adapté aux besoins à un processus directif pour l'affectation des ressources à l'appui des engagements du PAREL dans l'ensemble du pays. Le troisième décrit les six éléments clés à l'appui de l'application efficace du PAREL au pays. Il s'agit des agents d'administration travaillant à l'échelle locale, d'un processus d'administration des prêts logique et cohérent, de la focalisation sur la satisfaction des clients, des améliorations constantes de l'efficience, du soutien constant du système et de la rémunération raisonnable. Le quatrième aspect aborde les coûts d'application et de gestion du PAREL supportés par la SCHL, et on y conclut que ces coûts sont raisonnables étant donné la nature du programme et du système d'application. Le cinquième aspect décrit le processus d'administration des prêts du PAREL. On y mentionne le faible niveau des arriérés courants pour les prêts remboursables et le fait qu'approximativement 18 millions de dollars de prêts sont en défaut et font l'objet de mesures de recouvrement. Enfin, on décrit le cadre de responsabilité du PAREL. Les éléments clés comprennent les vérifications de l'efficacité de la planification financière ainsi que le contrôle et les évaluations du rendement, peu importe si c'est la SCHL, une province ou un territoire qui partage les coûts d'un programme et applique ce dernier.

---

[62] SCHL, *Programmes de rénovation de la SCHL : Exercice financier 1996-1997*, Ottawa, Division de l'aide au logement.

Chapitre 7

Réalisations du PAREL

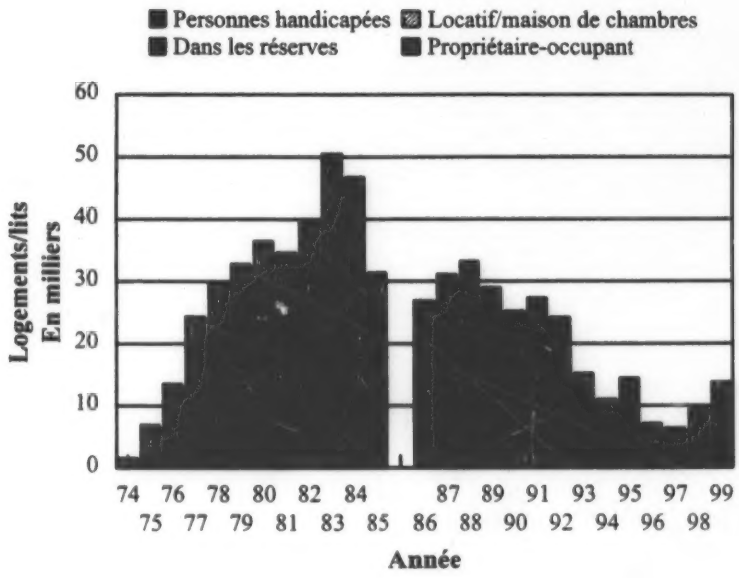
Au cours du dernier quart de siècle, le PAREL est devenu l'un des programmes de logement les plus respectés du Canada grâce à des antécédents solides en matière d'amélioration des logements inférieurs aux normes, inaccessibles et surpeuplés occupés par des ménages à faible revenu. Ce chapitre mettra en évidence certaines des réalisations clés du programme depuis sa création.

Réalisations

Au cours de son application active, soit de 1974 à 2000, quelque 650 000 logements/lits (approximativement 615 000 logements autonomes et 35 000 lits situés dans des foyers d'hébergement, des maisons de chambres et des centres d'hébergement) ont fait l'objet d'engagements pour de l'aide du PAREL dans l'ensemble du Canada. Plus de 500 000 prêts PAREL d'une valeur totale approximative de 3 milliards de dollars ont été consentis directement par la SCHL dans l'ensemble du pays. Du financement additionnel a été fourni par les prêteurs privés aux propriétaires-bailleurs et aux groupes sans but lucratif à l'appui du programme. Le remboursement d'une grande partie de ces prêts, d'un montant total de 2,5 milliards de dollars, a été remis au cours d'un certain nombre d'années pour les ménages qui continuaient d'occuper leur logement et pour propriétaires-bailleurs qui continuaient de respecter les modalités d'une entente visant à maintenir les loyers à des niveaux acceptables.

Le graphique de la figure 19 montre le nombre total de logements (logements et lits) qui ont fait l'objet d'un engagement de fonds du PAREL à chaque année en vertu des principaux volets du programme (propriétaire-occupant, locatif, dans les réserves et personnes handicapées). Les engagements à l'endroit des associations sans but lucratif et des coopératives d'habitation permanente, au titre du PAREL sans but lucratif antérieur à 1986, sont inclus dans la catégorie PAREL locatif. Le PAREL pour les personnes handicapées n'était qu'un programme distinct de la période postérieure à 1985.

Figure 19
Logements/lits aidés par volet du PAREL
1974-1999



Source : Statistiques du logement au Canada

Près des deux tiers des habitations (notamment les logements autonomes et les lits des foyers d'hébergement) aidés par l'entremise du PAREL étaient occupés par des propriétaires-occupants, et plus du quart appartenaient à des propriétaires-bailleurs, y compris des sociétés de logement locatif privées, des associations de logement sans but lucratif et des coopératives d'habitation permanente sans but lucratif. Un nombre important de logements occupés par des clients dans les réserves et des personnes handicapées a aussi été servi. Ces groupes représentaient 5 et 4 % respectivement de toutes les habitations réparées ou améliorées avec le PAREL.

Tel que montré à la figure 19, le programme a été plus actif pendant la période antérieure à 1986 où, pendant les sept années qui se sont écoulées entre 1978 à 1985, près de la moitié des logements/lits rénovés en vertu du PAREL ont été engagés.

La hausse enregistrée initialement, le déclin qui a suivi, puis la hausse récente des engagements du fédéral à l'égard du PAREL pendant la période de programme postérieure à 1985 sont évidents. L'activité la plus élevée se situe en 1988 lorsque les engagements ont atteint plus de 33 200 logements/lits. L'activité la plus faible se situe en 1997, pendant la période où les réductions budgétaires ont été les plus importantes,

lorsqu'un peu moins de 6 400 logements/lits ont été engagés. L'absence d'engagements au titre du PAREL locatif après l'annonce de la cessation du volet en 1989 est évidente dans le graphique, tout comme le rétablissement du volet en 1994, lequel s'est soldé par une reprise des engagements en 1995. La remontée des engagements après 1997 est aussi évidente. Cette situation est surtout imputable à la hausse des engagements en vertu du PAREL locatif et du PAREL maisons de chambres et qui s'inscrivait dans le cadre des efforts spéciaux déployés afin d'aborder les problèmes d'itinérance. Il est intéressant de noter que pendant les deux dernières années, les engagements en vertu du volet locatif ont dépassé ceux du volet propriétaire-occupant pour la première fois depuis la création du PAREL. On a aussi relevé des augmentations importantes des fonds accordés au programme en 1998 et en 1999.

Trois observations s'imposent pour mettre en perspective les différences apparentes entre la période antérieure à 1986 et la période postérieure à 1985. Premièrement, le nombre d'engagements pendant la période antérieure à 1986, lorsque le programme était ciblé vers les ménages à revenu faible et modéré, serait probablement plus bas s'il ne comprenait que les engagements pris à l'égard des propriétaires-occupants et des propriétaires-bailleurs de logements occupés par des ménages à faible revenu éprouvant des besoins impérieux, comme c'était le cas pendant la période postérieure à 1985. Deuxièmement, le montant de prêt susceptible de remise offert pour un logement/lit a été accru au fil des ans afin que le programme rejoigne davantage les propriétaires-occupants à faible revenu et leur permette de réaliser des rénovations plus importantes. En 1995, le montant de remise offert par logement doublait.

La concession qui a dû être faite pour permettre de telles améliorations pendant cette période de plafonnement ou de compression budgétaire a été la diminution du nombre de logements engagés. Troisièmement, pendant la période postérieure à 1993, le gouvernement a annoncé un certain nombre d'initiatives additionnelles sur la rénovation résidentielle (Programme de réparations d'urgence, Logements adaptés : aînés autonomes et Programme d'amélioration des maisons d'hébergement), ciblées vers les ménages à faible revenu, et qui se sont fait concurrence pour une partie des fonds traditionnellement réservés au PAREL. Les engagements à l'égard de ces nouveaux volets de programme ne sont pas mentionnés dans les graphiques ou les tableaux du présent chapitre, mais ils ont sûrement accru les efforts des gouvernements en vue de préserver le stock de logements abordables, de qualité et de taille convenables, destinés aux Canadiens dans le besoin.

Effets directs

Le lecteur trouvera ci-après une évaluation du rendement du PAREL par rapport aux objectifs du programme. Ces objectifs comprennent l'amélioration des éléments inférieurs aux normes, la hausse du stock de logements de qualité convenable et le ciblage des ménages à faible revenu. De même, le PAREL est conçu pour accroître

l'offre de logements de qualité convenable et de logements appropriés pour les clients prioritaires comme les personnes ayant des besoins spéciaux et des handicaps, les aînés en perte d'autonomie et les sans-abri. Les objectifs PAREL ont aussi soutenu la création d'emploi et le développement de l'industrie de la rénovation du Canada.

Amélioration des logements inférieurs aux normes

Le PAREL a prouvé son efficacité en matière d'amélioration des logements inférieurs aux normes. L'évaluation du PAREL de 1986 concluait que le programme avait permis d'améliorer les logements inférieurs aux normes, au moins dans un élément ou système majeur. Bien que le programme n'ait pas entièrement réussi à améliorer totalement les logements inférieurs aux normes, le reste des travaux à accomplir dans toutes les catégories était de nature mineure et peu susceptible de causer des risques majeurs pour la santé et la sécurité. La majorité de ces éléments inférieurs aux normes étaient imputables à l'absence de travaux du PAREL plutôt qu'à des travaux de piètre qualité. La majeure partie des réparations respectait des normes de qualité acceptables pour la main-d'oeuvre et les matériaux. Aucun lien n'a été trouvé entre les problèmes de qualité des travaux et la fourniture d'une mise de fonds en travail par les propriétaires. Plus des trois quarts de tous les groupes de clients étaient satisfaits de la main-d'oeuvre, des matériaux et de la valeur des travaux accomplis. Une comparaison des éléments inférieurs aux normes relevés lors des inspections des logements bénéficiant du PAREL, au début et à la fin de cette phase du programme, a révélé peu de différence, ce qui indique que les logements étaient convenablement entretenus après l'achèvement des travaux en plus de suggérer fortement une extension de la durée utile des bâtiments.[63]

Malheureusement, aucune donnée précise n'était disponible pour indiquer la mesure dans laquelle les réparations effectuées au cours de la période postérieure à 1985 avaient rendu les logements conformes aux normes minimales de santé et de sécurité. Une variable de référence pour ce genre de preuve consistait à comparer les types de réparations entreprises pendant la période antérieure à 1986 avec les types de réparations effectuées pendant la période postérieure à 1994, tel que rapporté dans les rapports annuels de la SCHL sur les programmes de rénovation. À cet effet, l'évaluation du PAREL de 1979 a fourni un classement des types de réparations les plus courants effectués en vertu du volet propriétaire-occupant, d'après les résultats d'une enquête par sondage menée auprès des clients du programme. Ces classements sont comparés, dans le tableau de la figure 20, avec les données des cinq types de réparation les plus courants à être entrepris en vertu du PAREL pour propriétaire-occupant et dans les réserves, d'après des rapports sur les engagements pris entre 1995 et 1998-1999, dans les domaines où la SCHL jouait le rôle de la partie active. Ces rapports n'étaient pas exigés lorsqu'une province jouait le rôle de la partie active chargée de l'application du programme.

---

[63] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 250.

Figure 20
Réparations courantes du PAREL pour propriétaire-occupant (PO) et dans les réserves (R)

Type de réparation	Classement - PAREL pour propriétaire-occupant et dans les réserves									
	1979 PO	1995 PO et R		1996-1997 PO et R		1997-1998 PO et R		1998-1999 PO et R	
• Toits et combles	2	1	3	1	2	1	2	1	2
• Fenêtres et portes	1	2	1	2	1	2	1	2	1
• Escaliers et paliers		4	4	3	4	3	4	3	4
• Installation électrique	5	5		4				5	5
• Tuyaux et appareils	5	3		5		4		4	
• Fondations						5			
• Finition intérieure			2		3		3		3
• Finition extérieure			5		5				
• Revêtements de sol							5		
• Ajout d'isolation	3								
• Murs extérieurs	4								

Source : 1979 RRAP Evaluation, p. 30, et Programmes de rénovation de la SCHL : Exercice financier.

Le tableau précédent révèle que les deux types de travaux entrepris les plus courants étaient les mêmes pendant la période antérieure à 1979 et la période postérieure à 1995, p. ex. les toits et les combles ainsi que les fenêtres et les portes. Selon l'évaluation de 1979, les travaux accomplis dans ces catégories entraînaient habituellement la réparation ou le remplacement de toute la couverture, de même que la réparation et le remplacement des fenêtres et des portes. Le troisième niveau dans le classement des réparations entreprises était plus varié. À la fin des années 1970, la troisième priorité allait à l'ajout d'isolation, une conclusion qui reflète les préoccupations élevées entourant les coûts d'énergie à cette époque. Après 1994, le troisième niveau de classement était le plus souvent attribué à la réparation des escaliers et des paliers en vertu du PAREL pour propriétaire-occupant, et à la rénovation intérieure en vertu du PAREL dans les réserves.

Étant donné que seuls les éléments obligatoires au titre des Normes PAREL étaient admissibles à de l'aide après 1985, et compte tenu des hausses apportés aux remises en 1995, il est prévu que la capacité du programme d'améliorer les logements inférieurs aux normes a été accru substantiellement pendant la période postérieure à 1985.

Augmentation du stock canadien de logements de qualité convenable

Le nombre de logements ayant besoin de réparations majeures du Canada aurait été beaucoup plus élevé en l'absence du PAREL. Malgré les efforts substantiels déployes en vue d'améliorer les logements inférieurs aux normes par l'entremise du PAREL, le nombre absolu de logements autonomes ayant besoin de réparations majeures, tel que rapporté dans le recensement[64], s'est accru pendant la période de 15 ans qui s'est écoulée entre le recensement de 1981 et celui de 1996, passant d'environ 580 000 unités à 901 000, soit une augmentation de 55 %, Toutefois, ces estimations des besoins auraient été beaucoup plus élevées en l'absence du PAREL. Cette affirmation est fondée sur l'hypothèse voulant que les logements autonomes réparés dans le cadre du PAREL n'apparaîtraient pas dans le prochain recensement au titre des logements ayant besoin de réparations majeures, une vue soutenue par des preuves recueillies au moyen des évaluations du programme et qui montraient que le PAREL avait réussi à améliorer la qualité des logements inférieurs aux normes, réduit les dangers sérieux pour la santé et la sécurité des occupants et prolongé la durée utile des bâtiments.[65] D'après cette hypothèse, il n'est pas déraisonnable de présumer qu'en l'absence des 192 209 logements autonomes engagés entre 1981 et 1985, le nombre estimatif de logements ayant besoin de réparations majeures, en 1986, aurait été 22 % plus élevé. À cet effet, le PAREL a aidé à réduire les effets du vieillissement du stock de logements.

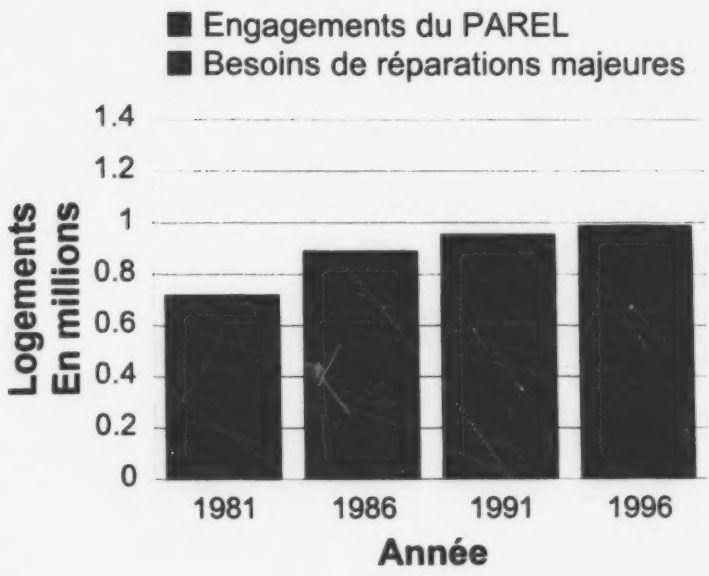
Le lien entre les estimations du recensement des besoins en matière de réparations majeures et les engagements PAREL est bien illustré dans le graphique de la figure 21 où l'on compare l'importance des besoins de réparations majeures, tels que rapportés dans les recensements de 1981, 1991 et 1996, avec le nombre de logements autonomes rénovés par l'entremise du PAREL, pendant les périodes qui ont précédé le premier recensement et séparé chacun des recensements suivants. Additionnés, les besoins de réparation majeurs et les engagements de logements du PAREL devraient représenter le niveau supérieur des besoins de réparations majeures si le PAREL n'avait pas été disponible pendant la période ayant précédé chaque recensement. Comme les conditions de logement n'étaient pas rapportées dans le recensement de 1986, le nombre de logements ayant besoin de réparations majeures indiqué pour 1986 est fondé sur la moitié de la différence entre les estimations du recensement de 1981 et de 1991.

---

[64] Dans le recensement, les estimations des habitations ayant besoin de réparations majeures n'incluent pas les lits ou les lits/logements situés en foyer d'hébergement ou en maison de chambre.

[65] SCHL, *Evaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 250.

Figure 21
Besoins de réparations majeures - Avec et sans le PAREL



Source : Les données sur les besoins de réparations majeures sont tirées du recensement; les données sur les engagements du PAREL sont tirées de Statistiques du logement au Canada. [66] Les besoins de réparations majeures pour 1986 sont fondés sur l'estimation du recensement de 1981, plus la moitié du changement relevé entre 1981 et 1991.

Le graphique précédent montre que le PAREL a probablement réussi à réduire le nombre de logements qui avaient besoin de réparations majeures, tel que rapporté dans le recensement de 1981, 1991 et 1996, dans une proportion de 19, 14 et 9 % respectivement. Il est aussi évident que le nombre de logements réparés par l'entremise du programme ne pouvait compenser le nombre de logements qui tombaient en ruine. Cependant, il faut noter que le PAREL disposait d'un mandat plus limité qui le restreignait généralement aux habitations inférieures aux normes occupées par des ménages à faible revenu.

---

[66] Information complémentaire se rapportant au graphique : le nombre moyen de logements PAREL engagés annuellement pendant la période qui s'est écoulée entre les rapports de recensement a été de 19 954 (1974-1980), 38 442 (1981-1985), 27 660 (1986-1990), 17 866 (1991-1995) et 9 358 (1996-2000). Les engagements annuels au cours de la période 2001-2003 sont estimés à 13 769.

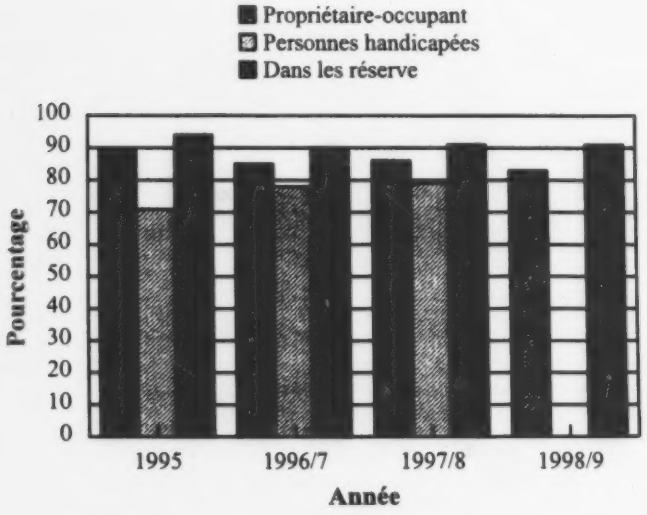
Aide aux ménages à faible revenu

Le PAREL a réussi à remplir son mandat consistant à servir les ménages à faible revenu. L'évaluation du PAREL de 1986 a démontré que le volet pour propriétaire-occupant était bien ciblé vers les ménages à faible revenu au cours des années 1974-1982 de la période antérieure à 1986, et que les bénéficiaires disposaient de revenus beaucoup plus bas que ceux de la population globale de propriétaires-occupants qui vivaient dans des logements ayant besoin de réparations majeures. Plus de la moitié des propriétaires-occupants du PAREL vivaient sous le seuil de la pauvreté, soit une proportion 2,5 fois plus élevée que celle de leurs pairs dans la population globale. Bien qu'ils n'aient pas été aussi bien ciblés que les ménages à faible revenu, les locataires des logements locatifs visés par le PAREL disposaient aussi de revenus inférieurs qui étaient en moyenne 3 500 $ moins élevés que ceux de la population globale de locataires occupant des logements ayant besoin de réparations majeures.[67]

Dans le contexte de la conception de programme annoncée en 1986, les clients propriétaires-occupants admissibles devaient disposer de revenus inférieurs aux plafonds de revenus déterminant les besoins impérieux (PRBI), une ligne de conduite qui a été étendue au PAREL locatif en 1995. Bien qu'il n'y ait pas de données disponibles pour montrer le niveau réel de ciblage atteint en vertu du PAREL pour propriétaire-occupant entre 1986 et 1994, les rapports intitulés Programmes de rénovation de la SCHL : Exercice financier produits depuis 1995 indiquent qu'un fort pourcentage des ménages servis disposaient de revenus inférieurs à 20 000 $ ou bien en deçà des plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux. Le lecteur se reportera à la figure 22 pour une illustration de la proportion de ménages disposant de revenus inférieurs à 20 000 $.

[67] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 83.

Figure 22
Pourcentage de ménages disposant de revenus annuels égaux ou inférieurs à 20 000 $ - PAREL pour propriétaire-occupant, pour les personnes handicapées et dans les réserves - de 1995 à 1998-1999



Source : Rapports intitulés Programmes de rénovation de la SCHL : Exercice financier. Les données n'étaient pas disponibles pour le PAREL pour les personnes handicapées en 1988-1989.

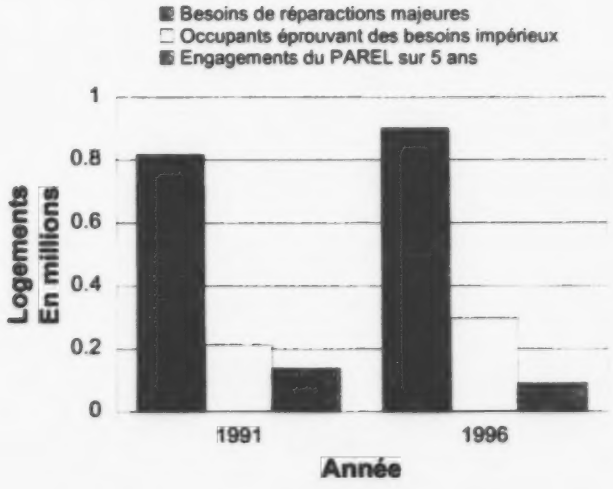
Au cours de la période de 1995 à 1998-1999, les volets PAREL pour propriétaire-occupant, pour les personnes handicapées et dans les réserves étaient tous bien ciblés vers les ménages à faible revenu. Chaque année, près de 90 % des clients du PAREL dans les réserves PAREL, entre 80 et 90 % des clients du PAREL pour propriétaire-occupant et entre 70 et 80 % des clients du PAREL pour les personnes handicapées disposaient de revenus annuels de 20 000 $ ou moins.

Les données sur les revenus des clients n'étaient pas disponibles pour le PAREL pour les personnes handicapées en 1998-1999, et elles n'ont pas été recueillies pour le PAREL locatif. L'engagement continue de la SCHL à l'égard des maisons de chambres et des centres d'hébergement financés en vertu du PAREL a permis de constater qu'une grande partie de la population de sans-abri bénéficiant du programme disposait de très faibles revenus et qu'elle recevait souvent d'autres formes de supplément de revenu gouvernemental.

La preuve que le PAREL a été bien ciblé vers les ménages à faible revenu étant faite, la prochaine étape consiste à montrer dans quelle mesure le programme a contribué à réduire l'incidence de ménages canadiens éprouvant des besoins

impérieux et aux prises avec des problèmes de qualité. À cet effet, le lecteur notera que le PAREL n'est pas nécessairement destiné à éliminer les besoins impérieux des ménages. Les avantages du programme sont conçus pour aider les clients à rendre leurs logements conformes aux normes minimales sans supporter de coûts additionnels déraisonnables. Par conséquent, s'il est possible que les clients continuent d'éprouver un problème d'abordabilité après avoir reçu l'aide du PAREL, leur problème de qualité aura toutefois été résolu. Le graphique de la figure 23 montre les effets du PAREL, du point de vue du ciblage, en comparant l'incidence globale de logements occupés et ayant besoin de réparations majeures, le nombre de ces logements qui sont occupés par des ménages éprouvant des besoins impérieux, tel que rapporté dans les recensements de 1991 et de 1996, ainsi que le nombre de logements autonomes engagé au titre de tous les volets du PAREL (propriétaire-occupant, locatif/maisons de chambres et personnes handicapées) au cours des cinq années précédentes. Tel que rapporté précédemment, on ne dispose malheureusement d'aucune estimation du recensement avant 1991 pour indiquer le nombre de logements occupés par des résidents ayant des besoins impérieux et aux prises avec des problèmes de qualité.

Figure 23
Comparaison du nombre de logements ayant besoin de réparations majeures avec le nombre de logements occupés par des ménages éprouvant des besoins impérieux rapporté dans les recensements de 1991 et de 1996 et par les engagements PAREL au cours des cinq dernières années



Source : Les données sur les besoins de réparations majeures sont tirées du recensement; les données sur les engagements du PAREL sont tirées de Statistiques du logement au Canada.[68]

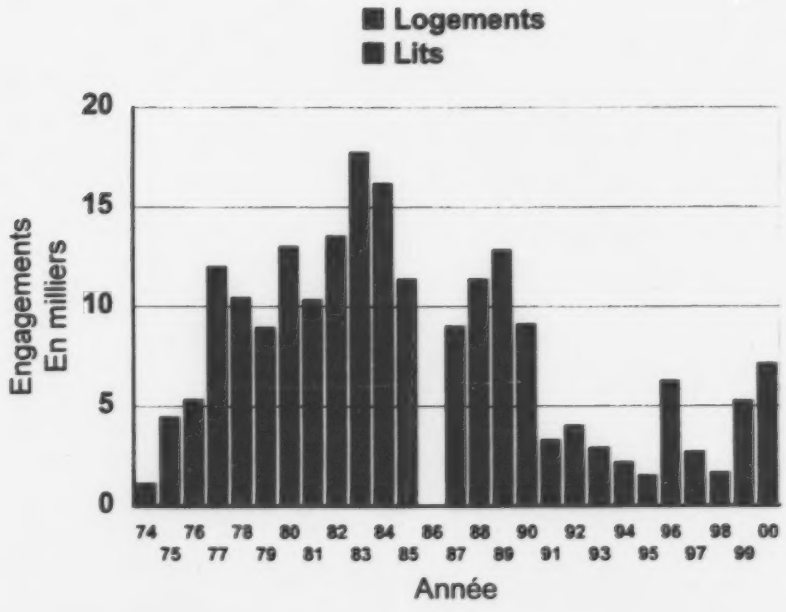
[68] Information complémentaire se rapportant au graphique : le nombre de logements PAREL engagés au cours de la période quinquennale qui a précédé les rapports de recensement de 1991 et de 1996 a été de 138 299 et de 89 329 respectivement.

La figure 23 montre, comme dans les graphiques précédents, les hausses du nombre estimatif de logements ayant besoin de réparations majeures et la partie occupée par des ménages éprouvant des besoins impérieux, tel que rapporté dans les deux recensements. Bien que la réduction des engagements PAREL au cours des cinq années qui ont précédé chaque recensement soit évidente, le lecteur notera que le niveau de ces engagements est raisonnablement élevé par comparaison avec l'incidence rapportée de ménages qui éprouvaient des besoins impérieux et aux prises avec un problème de qualité. En 1991 et en 1996, le total des logements autonomes aidés en vertu du PAREL représentait 66 % et 30 % respectivement de l'estimation des besoins impérieux/problèmes de qualité. Sans ces engagements, le niveau d'aide rapporté dans les recensements aurait été beaucoup plus élevé. La réduction des engagements du PAREL au cours des cinq années qui ont précédé chaque recensement reflète le niveau beaucoup plus élevé des engagements PAREL pendant la dernière moitié des années 1980 comparativement à la première moitié des années 1990.

Amélioration des logements pour les personnes ayant des besoins spéciaux

Le PAREL a joué un rôle important pour le maintien et l'augmentation de l'offre de logements destinés aux personnes ayant des besoins spéciaux. Cette affirmation est illustrée dans le graphique de la figure 24 où l'on compare le nombre de logements autonomes avec le nombre de lits (dans les foyers d'hébergement, les maisons de chambres et les installations avec services de soins spéciaux) qui ont fait l'objet d'un engagement de fonds à chaque année, entre 1974 et 1999, au titre du PAREL locatif/maisons de chambres et du PAREL pour les personnes handicapées. Aucun lit n'a fait l'objet d'un engagement au titre du PAREL propriétaire-occupant et dans les réserves.

Figure 24
Comparaison des logements et des lits aidés au titre du PAREL locatif/maisons de chambres et du PAREL pour les personnes handicapées
1974-1999



Source : Statistiques du logement au Canada

Dans le cadre des volets locatif/maisons de chambres et personnes handicapées du PAREL, qui représentaient le tiers de tous les engagements PAREL, 30 306 lits avaient été aidés en date de 1999, ce qui représente 14,8 % de tous les engagements au titre de ces volets de programme. Cette aide a été fournie aux propriétaires-bailleurs et aux propriétaires sans but lucratif de foyers d'hébergement, d'installations spéciales et de maisons de chambres pour des travaux de réparation, d'amélioration et d'accessibilité.

Approximativement 16 800, ou 56 %, des lits ont fait l'objet d'un engagement pendant la période antérieure à 1986. Près de la moitié de ces engagements étaient visés par le volet locatif (8 448 lits), et l'autre moitié, par le volet sans but lucratif (8 415 lits). Il est probable que la majorité des lits privés du secteur locatif ont servi à améliorer des maisons de chambres pour qu'elles puissent continuer d'offrir des logements de qualité convenable et abordables aux personnes seules à très faible revenu. Les lits sans but lucratif ont tout probablement été utilisés par des parrains

sans but lucratif qui aménageaient des installations spéciales où le PAREL constituait une composante d'un vaste arrangement financier prévoyant l'acquisition et l'amélioration ou la conversion de propriétés résidentielles existantes.

Plus de 1 000 lits en moyenne ont été engagés annuellement au début de la période postérieure à 1986 qui a précédé l'annulation du PAREL locatif/maisons de chambres en 1989. Cette annulation n'a pas touché les logements locatifs et les lits visés par le PAREL pour les personnes handicapées : d'autres engagements ont donc été pris après 1989. L'activité a repris rapidement après le rétablissement du PAREL locatif/maisons de chambres, en 1995, lorsque plus de 1 500 lits ont été engagés. Les engagements de lits ont chuté quelque peu en 1996 et en 1997, puis ils ont repris en 1999 lorsque la SCHL s'est mobilisée pour encourager la participation au programme par les sociétés privées et sans but lucratif qui servaient les sans-abri. Les trois meilleures années pour les engagements de lits au titre du PAREL ont été 1984 (3 265), 1988 (2 547) et 1999 (2 335).

Aide offerte aux personnes handicapées et aux aînés en perte d'autonomie

Le PAREL a permis d'adapter de nombreux logements afin qu'ils puissent continuer d'être occupés par des personnes aux handicaps variés. Avant 1986, le PAREL pour les personnes handicapées n'était pas un volet de programme distinct, quoique les améliorations de l'accessibilité aient constitué des éléments admissibles en vertu des volets propriétaire-occupant et locatif dès le début, et que ces améliorations aient donné droit à de l'aide additionnelle en 1981. Les estimations de la participation au PAREL pour les personnes handicapées en pourcentage des logements PAREL, de 1982 à 1985, suggèrent que 3 800 unités environ ont été engagées.[69] En date de 1983, le PAREL servait les personnes handicapées dans une proportion correspondant à leur présence dans la population globale.[70]

L'objectif du PAREL pour les personnes handicapées lancé en 1986 consistait à fournir de l'aide aux propriétaires-occupants et aux propriétaires-bailleurs afin d'améliorer l'accessibilité et l'utilisation des logements d'occupants handicapés. De 1986 à 1999, plus de 24 300 logements et 3 100 lits ont été engagés en vertu du PAREL pour les personnes handicapées.

Une enquête menée auprès des clients et des agents d'administration du PAREL pour les personnes handicapées postérieur à 1985 de même qu'un examen des données d'engagement du programme publiées en 1989 ont révélé ce qui suit :

---

[69] D'après des estimations de 1982 et de 1983 du pourcentage total de logements du PAREL destinés aux personnes handicapées mentionné en page 146 du document publié par la SCHL en 1986 et intitulé *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*. Les estimations de 1984 et de 1985 sont fondées sur le pourcentage de 1983.

[70] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 148.

- Les clients avaient tendance à être plus âgés, l'âge moyen se situant à plus de 65 ans;
- Les clients disposaient de revenus relativement faibles, le revenu moyen se situant à 14 391 $.
- Une proportion élevée de ces clients (65 %) avait des invalidités liées à la mobilité.
- De nombreux clients avaient des invalidités multiples. En moyenne, chaque client avait 1,7 invalidité, et 47 % des répondants avaient trois invalidités ou plus.

- Le coût moyen estimatif des travaux à accomplir était de 5 984 $, le prêt moyen, de 4 084 $, la partie susceptible de remise moyenne, de 3 929 $, et le montant additionnel à payer en sus du PAREL, de 1 900 $.[71]

Le tableau de la figure 25 compare le pourcentage de logements du PAREL pour les personnes handicapées qui reçoivent de l'aide selon le type d'invalidité servi, tel que signalé dans l'enquête de 1989 et les données d'engagement des rapports intitulés Programmes de rénovation de la SCHL : Exercice financier publiés depuis 1995.

Figure 25
Types d'invalidités servis

Type d'invalidité	Pourcentage de logements qui reçoivent de l'aide				
	Enquête de 1989	1994 et 1995	1996-1997	1997-1998	1998-1999
Mobilité	75.0	85.0	81.8	71.8	78.0
Allergie	6.0	5.4	6.1	8.5	7.0
Autre	14.0	4.3	3.9	3.8	6.1
Visuelle	3.0	3.8	4.9	14.4	5.8
Troubles cognitifs	2.0	1.0	0.6	1.0	2.0
Ouïe	1.0	0.5	2.7	0.5	1.1

Source : Rapports intitulés Programmes de rénovation de la SCHL : Exercice financier, et *Survey of RRAP for the Disabled.*

La figure 25 montre que la majorité des ménages de propriétaires-occupants qui recevaient de l'aide en vertu du PAREL pour les personnes handicapées au cours de la période postérieure à 1986 avaient besoin d'aide du niveau de la mobilité. Ces dernières années, une proportion accrue de clients utilisent l'aide du PAREL pour les personnes handicapées afin d'aborder des problèmes d'allergie et d'hypersensibilité.

Le tableau de la figure 26 fournit plus de détails en comparant le classement de la fréquence d'achèvement de types précis d'améliorations, tel que rapporté dans l'enquête de 1989, ou projeté, et tel qu'indiqué dans les rapports intitulés Programmes de rénovation de la SCHL : Exercice financier publiés au cours de la période postérieure à 1994.

---

[71] Larsson Consulting, *Survey of RRAP for the Disabled,* Ottawa, SCHL, 1989, p. 1, tableaux 1, 5 et 6.

Figure 26
Améliorations courantes du PAREL pour les personnes handicapées[72]

Type d'amélioration/de réparation	Classement				
	Enquête de 1989	1995	1996-1997	1997-1998	1998-1999
• Modification de la salle de bain	1	1	2	2	1
• Rampes, élévateur d'escalier	3	2	1	1	2
• Cuisine, aires de repas	6	3	4		4
• Revêtements de sol		4	5		
• Entrées		5	3	3	5
• Modifications admissibles	2			4	
• Électricité	4			5	3
• Portes	5				
• Travaux préparatoires					
• Rampes					

Source : Rapports intitulés Programmes de rénovation de la SCHL : Exercice financier et Survey of RRAP for the Disabled.

Les améliorations de l'accessibilité entreprises le plus fréquemment ont été la modification des salles de bain et la construction de rampes ainsi que d'élévateurs d'escalier.

Le programme Logements adaptés : aînés autonomes (LAAA), un programme de rénovation relativement peu coûteux visant à accroître la capacité des aînés en perte d'autonomie a été lancé en 1992 par le gouvernement fédéral à titre de programme de démonstration et transformé en volet de programme de rénovation complet en 1995. Une évaluation du LAAA a conclu que le programme avait eu des effets majeurs sur le confort, la sécurité et la qualité de vie des persones âgées qui souhaitaient demeurer à la maison et qu'il avait clairement réussi à accroître l'autonomie de celles-ci. De plus, l'évaluation concluait que le programme LAAA fournissait une approche efficiente sur le plan social pour le soutien des personnes âgées qui souhaitaient demeurer autonomes et en guise de solution de remplacement pour l'institutionnalisation.[73]

Contribution aux efforts en vue d'aborder l'initérance

Le PAREL est devenu l'un des outils de programme clés à l'appui des efforts du fédéral en vue d'aborder l'itinérance. En 1979 et à la fin des années 1980, des

[72] Le Système d'application des programmes (SAP) de la SCHL a fourni les données pour les volets PAREL postérieurs à 1994. Les données de 1979 sont tirées de l'évaluation du PAREL réalisée en 1979, p 30.

[73] SCHL, *Évaluation des initiatives de logement dans le cadre de la stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées*, Ottawa, Services de vérification et d'évaluation, mars 1998, p. 19-26.

efforts spéciaux ont été déployés pour utiliser le PAREL locatif afin d'améliorer les logements locatifs et les maisons de chambres destinés aux sans-abri. Puis, en 1989, le PAREL locatif a été annulé, mettant fin à cette option. Le PAREL locatif a été rétabli en 1995, et un nouveau volet maisons de chambres du PAREL a été lancé, lequel subventionnait les réparations des propriétaires de maisons de chambres qui offraient des loyers abordables aux personnes à faible revenu. Depuis cette période, et en particulier à la fin des années 1990, une plus grande part des fonds PAREL annoncés a été canalisée par la SCHL vers le PAREL locatif et maisons de chambres afin d'aborder les besoins en centres d'hébergement des sans-abri et des personnes qui risquaient de devenir des sans-abri.

Un effort spécial a été fait pour cibler les fonds additionnels pour les sans-abri en vue d'appuyer les efforts des communautés et des organismes locaux visant à conserver, réparer et améliorer les logements requis par les personnes à très faible revenu, dont bon nombre avaient besoin de services de soutien. Des réunions été tenues avec les agents d'administration, les municipalités et les organismes communautaires pour trouver les façons les plus efficaces d'utiliser le PAREL. Les stratégies élaborées dans un certain nombre de communautés (Ottawa, Toronto) encourageaient l'ouverture et la transparence grâce à l'utilisation d'appels de propositions pour le PAREL locatif et maisons de chambres qui indiquaient que la priorité serait accordée à la sélection de projets ciblés vers les sans-abri.

La SCHL avait aussi indiqué qu'elle consentait à faire des exceptions aux lignes de conduite du programme et d'étendre l'admissibilité au PAREL aux centres d'hébergement qui fournissaient des logements d'urgence à court et à long terme. De l'aide était aussi fournie aux proposants de projets de logements destinés aux sans-abri et aux personnes pratiquement sans abri par l'entremise du Centre canadien du partenariat public-privé dans l'habitation. Cette aide prenait la forme de consultations et d'un accès aux fonds pour l'élaboration de propositions ainsi qu'à l'assurance hypothécaire LNH. Ces efforts se sont soldés par des résultats importants. Quatre-vingt-huit projets répondant aux besoins des sans-abri ont été financés. Les projets comprenaient des centres d'hébergement d'urgence, des logements en milieu de soutien, des maisons de chambres (notamment des logements possédés par des propriétaires-bailleurs privés et des organismes communautaires) et des appartements locatifs. Les clients servis comprenaient les sans-abri vivant en centre d'hébergement, des femmes et des enfants, de même que des personnes aux prises avec des troubles mentaux, des problèmes de toxicomanie ou d'autres invalidités requérant des logements en milieu de soutien.

Les organismes communautaires ont aussi utilisé le PAREL pour propriétaire-occupant pour aborder les besoins des personnes qui risquaient de devenir des sans-abri. Par exemple, des organismes d'Edmonton et de Winnipeg ont acquis des maisons vacantes très délabrées situées au centre-ville, et ils ont utilisé le PAREL pour propriétaire-occupant pour les rendre conformes aux normes

acceptables. Les maisons étaient ensuite offertes aux familles à faible revenu incapables de payer un loyer ou une mensualité hypothécaire.

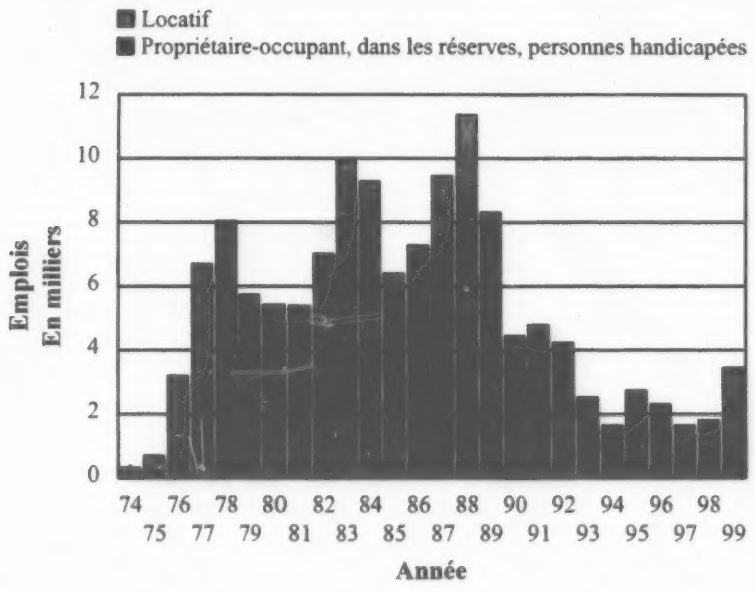
Les provinces et les territoires qui partageaient déjà les coûts du PAREL ont aussi été encouragés à fournir des fonds additionnels pour augmenter le nombre de ménages sans abri ou pratiquement sans abri qui pouvaient être aidés.

Création d'emploi

Le PAREL a réussi à créer de nombreux emplois dans l'industrie de la rénovation résidentielle au fil des ans. Les effets économiques ont été générés par les dépenses effectuées dans trois secteurs : i) les salaires payés aux entrepreneurs et aux gens de métier travaillant sur les chantiers; ii) les industries de soutien, comme la vente au détail, le transport, la fabrication et le financement associés à la production ainsi qu'à la vente de matériaux de construction; iii) les emplois, les salaires et les impôts découlant des dépenses des travailleurs engagés dans les deux premiers points. Un des avantages clés du PAREL du point de vue de la création d'emploi a été son effet de levier en provoquant des investissements chez ses clients propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs. Les propriétaires-bailleurs ayant été requis d'investir davantage de fonds que les propriétaires-occupants, le PAREL locatif a eu un effet de levier plus fort.

Le graphique de la figure 27 montre les volets propriétaire-occupant et locatif du PAREL auxquels ces emplois ont été attribués ainsi que le nombre estimatif d'emplois créés chaque année pendant la durée du programme.

Figure 27
Estimation des emplois (années-personnes) créés
Ensemble des volets du PAREL, 1974-1999



Note : Dans l'évaluation du PAREL de 1986, on estimait que 34,8 emplois directs étaient créés pour chaque million de dollars dépensé dans les volets propriétaire-occupant et que 99,5 emplois directs étaient créés pour les dépenses locatives similaires. Ces facteurs tenaient compte de l'effet de levier du PAREL qui incitait les propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs privés à investir dans la rénovation.[74] Ces facteurs de création d'emploi étaient multipliés par le montant total de prêts SCHL, exprimé en millions de dollars, et engagé à chaque année au titre des volets propriétaire-occupant et locatif, afin de fournir une estimation du nombre total d'emplois créés. Ce résultat a été comparé avec les annonces fédérales quant aux emplois dont la création était prévue avec les affectations spéciales de la période postérieure à 1995, et c'est l'estimation la plus élevée qui a été retenue.

On estime qu'approximativement 134 000 emplois (définis comme étant une année de travail) ont été créés par le PAREL entre 1974 et 1999. Globalement, 63 % des emplois ont découlé des engagements de prêts du PAREL pour propriétaire-occupant, dans les réserves et pour les personnes handicapées, et 37 % du PAREL locatif. Comme le PAREL locatif n'a représenté que 22 % du montant total prêté directement par la SCHL, il est plutôt évident que le volet locatif a été un meilleur générateur d'emplois à cause de son effet de levier.

[74] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 207.

Soutien du développement et de la croissance de l'industrie de la rénovation du Canada

Le PAREL a été une composante importante des efforts du fédéral en vue de soutenir le développement de l'industrie de la rénovation du Canada qui a connu une expansion importante depuis le début des années 1970, au moment du lancement du PAREL. À la fin des années 1990, les dépenses annuelles globales de rénovation avaient tellement augmenté dans ce secteur qu'elles dépassaient les dépenses de construction de maisons neuves.

Pendant la période antérieure à 1986, la croissance de l'industrie de la rénovation a été stimulée par la SCHL et par le PAREL, qui a été le premier programme à élargir la capacité nationale de rénover sur une grande échelle. La clé de la réussite de cette nouvelle industrie a été le soutien de la SCHL à l'égard de l'élaboration de normes municipales d'entretien et d'occupation, des aptitudes administratives connexes ainsi que des services et des compétences en inspection de bâtiments. Les avantages pour le logement en général ont transcendé le PAREL.

Le PAREL a aussi donné à de nombreux entrepreneurs de petite taille l'occasion de démarrer dans l'industrie de la rénovation. Grâce au PAREL et à la rétroaction reçue des agents d'administration locaux et des clients, la SCHL s'est rendu compte qu'il fallait adopter des mesures pour améliorer les connaissances et les aptitudes spéciales requises pour accomplir des rénovations de qualité, lesquelles différaient beaucoup par rapport à la construction de logements neufs. Les rénovateurs devaient traiter quotidiennement avec les occupants et les propriétaires des logements sur lesquels ils travaillaient. Ils devaient être flexibles et capables de répondre aux nouvelles situations et aux imprévus. La connaissance des divers systèmes de construction de maison et la capacité de consacrer plus de temps à la gestion et à la supervision sur place constituaient des prérequis.[75]

Cette sensibilisation accrue a mené à la création du Centre de formation pour la restauration des habitations (CFRH), en 1981, et à l'élaboration de la première série de cours de formation en rénovation résidentielle, laquelle est devenue le pilier des cours et des programmes qui étaient toujours offerts dans l'ensemble du Canada en l'an 2000. Les cours élaborés par la SCHL ont été offerts directement par celle-ci ou par des collèges communautaires et techniques de toutes les régions du Canada. Ils s'adressaient particulièrement aux entrepreneurs, aux inspecteurs en bâtiment, aux évaluateurs et aux gestionnaires immobiliers qui faisaient la réparation ou la rénovation de logements individuels ou de petits immeubles collectifs. Les cours s'adressaient aux rénovateurs en général et pas seulement à ceux qui travaillaient pour des bénéficiaires de prêts PAREL. Les titres des quatre cours élaborés par le CFRH sont les suivants :

---

[75] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 209.

- L'inspection des habitations et introduction à la rédaction de devis
- La rédaction de devis et l'estimation des coûts
- L'économie d'énergie dans la restauration
- Gestion de la mise en oeuvre des projets

Bien que le CFRH ait été fermé au milieu des années 1980, les efforts pour développer une industrie de la rénovation de qualité ont été poursuivis par l'Association canadienne des constructeurs d'habitations (ACCH) et son Conseil canadien de la rénovation, qui a continué de souligner l'importance de la formation, de l'expérience pratique et des pratiques commerciales respectueuses des principes d'éthique. Reconnaissant les effets que le PAREL avait eu sur l'industrie de la rénovation, le Conseil canadien de la rénovation invitait des représentants de la SCHL à siéger à sa table dans les années 1980. Des programmes de formation en rénovation sont maintenant organisés par les sections provinciales et locales de l'ACCH de l'ensemble du pays, ainsi que par des collèges techniques et communautaires. Ces cours sont soutenus par la SCHL, au besoin, et ils font souvent appel à la documentation élaborée par la SCHL et d'autres ministères fédéraux qui s'occupent des sciences du bâtiment et de l'économie d'énergie.

Au cours des trois décennies d'existence du PAREL, la SCHL a aussi produit une vaste gamme de documents et de rapports de recherche afin d'aider les entrepreneurs en rénovation, les inspecteurs et les agents d'administration de programme, mais aussi afin d'aider les propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs qui réalisaient des travaux de rénovation. La liste de la documentation et des rapports de recherche présentement offerts par le Centre canadien de documentation sur l'habitation figure à l'annexe D.

Autres effets

Outre l'examen précédent des effets directs, il importe de mentionner un certain nombre de répercussions et d'avantages additionnels associés au PAREL. Un certain nombre d'effets du PAREL sur la qualité des quartiers[76][77] et les travaux reliés à l'économie d'énergie[78] ont été traités dans l'évaluation du programme réalisée en 1986. Bien que ces effets aient été intéressants, ils sont probablement moins pertinents à l'heure actuelle étant donné que le PAREL n'a pas ciblé de quartiers précis depuis près de 15 ans et que l'économie d'énergie n'occupe plus autant de place qu'à la fin des années 1970 et au début des années 1980. Parmi les autres effets du PAREL, on peut s'attendre à retrouver ce qui suit :

- Les conditions de vie améliorées des occupants sur le plan de la santé et de la sécurité, dans les établissements urbains, ruraux et éloignés.

---

[76] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 176.
[77] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 185.
[78] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 230.

- La sensibilisation, la connaissance et la confiance accrues des consommateurs pour ce qui est de l'entretien et de la réparation d'une maison.
- La diminution des investissements requis dans le logement neuf (notamment le logement social) en assurant un accès continu au stock existant par les ménages à faible revenu.
- Le renforcement des assiettes d'imposition municipales provoqué par une diminution des problèmes associés à la dégénérescence urbaine et à l'abandon des logements délabrés.
- La stabilisation de l'industrie de la construction résidentielle par le financement continu des initiatives de rénovation pendant les périodes de récession et de chômage élevé.

Résumé

Le PAREL a été l'un des programmes de logement les plus importants du Canada parce qu'il a réussi à aborder un certain nombre de priorités du gouvernement reliées à la préservation du stock de logements existants occupé par des ménages à faible revenu. Ce chapitre a passé en revue les réalisations du PAREL. Le programme a permis de réparer et d'améliorer un nombre important de maisons et d'aider de nombreux ménages à faible revenu qui devaient faire réparer leur logement. Le programme a accru l'offre de logements de taille convenable pour les personnes ayant des besoins spéciaux comme les Autochtones et les personnes handicapées.

Le financement du PAREL a surtout servi à réparer des éléments essentiels comme le toit, les fenêtres et les portes. Ces efforts ont réduit les besoins de réparations majeures associés normalement au vieillissement du stock de logements.

Le PAREL a été un important générateur d'emploi en période de ralentissement économique et il a soutenu le développement de l'industrie de la rénovation résidentielle du Canada. Parmi les avantages secondaires du PAREL, on retrouve la rénovation des quartiers urbains et la réduction des besoins en logements neufs.

Chapitre 8

Épilogue

PAREL

Il existe de nombreuses raisons pour lesquelles le PAREL a été élargi et a survécu pendant près de 30 ans. Voici les principales :

- Les effets physiques du PAREL ont été directs et visibles. Des fenêtres et des toits ont été réparés ou remplacés, des installations de plomberie et de chauffage ont été améliorées ou remplacées, et des rampes ainsi que des garde-corps ont été posés. À cause de ces travaux et de la façon dont les avantages ont été accordés, le PAREL a été généralement perçu comme un programme de réparation de maison et non comme un programme moins populaire de redistribution du revenu.
- Le PAREL aide les personnes vraiment dans le besoin, notamment les plus vulnérables de la société, à accéder à des logements décents. La subvention des rénovations est une façon relativement économique d'obtenir des résultats rapides et d'aider de nombreuses personnes.
- Les avantages financiers du PAREL pour les clients ont été réels et immédiats, et leur provenance, facilement identifiable. Les clients étaient très conscients et très reconnaissants des sommes d'argent qu'ils recevaient initialement sous forme de prêts remboursables et susceptibles de remise du gouvernement fédéral ou du partenariat fédéral, provincial ou territorial pour le paiement de la main-d'oeuvre et des matériaux servant à réparer et à améliorer leur maison.
- Le PAREL a été flexible et ses critères d'admissibilité ainsi que ses avantages ont été améliorés au fil des ans pour tenir compte de l'évolution des besoins et des conditions et pour demeurer pertinent et efficace.
- Il s'est formé un regroupement important et fort d'intervenants qui appuyaient et préconisaient le maintien et l'amélioration constante du PAREL. Ce regroupement était composé de fonctionnaires du logement provinciaux et municipaux, d'agents d'administration de programme ainsi que de marchands de matériaux de construction, d'entrepreneurs et de clients potentiels locaux.
- Du point de vue budgétaire, le PAREL a offert au gouvernement fédéral l'occasion de contrôler les dépenses de programme sur une base annuelle. Contrairement aux autres programmes de logement social, aucune subvention permanente à long terme n'a été requise.

Le PAREL a donc survécu et il dispose d'un mandat qui en assurera la continuité pendant au moins plusieurs années encore. Une évaluation du programme est présentement en cours. Elle fournira une occasion de réévaluer la logique du

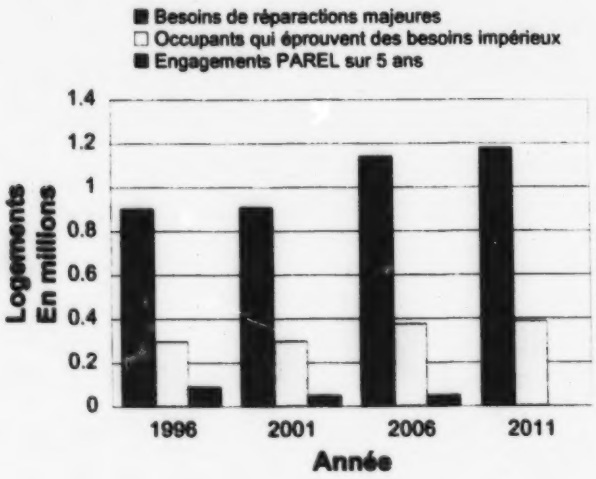
programme, de déterminer ses bénéficiaires et d'examiner ses effets récents. C'est sur cette évaluation que s'appuiera la décision du gouvernement de continuer à entreteir le stock de logements abordables du pays, y compris la décision de prolonger le PAREL dont l'expiration est prévue pour mars 2003.

Contexte futur

Les réalisations énumérées au chapitre 7 servent de fondement essentiel pour la popularité constante du programme et le maintien de son mandat. Mais qu'en est-il de l'avenir?

Dans le chapitre précédent, on faisait observer que l'arriéré de logements ayant besoin de réparations majeures et que la partie occupée par des personnes dans le besoin avaient continué d'augmenter, malgré les efforts importants déployés depuis 1974 pour réparer et améliorer les logements inférieurs aux normes et pour cibler les subventions vers les ménages dans le besoin. Cette tendance devrait se poursuivre, au fur et à mesure du vieillissement du stock de logements et de la progression des besoins de réparations majeures. La figure 29 montre des estimations du nombre de logements ayant besoin de réparations majeures et de la partie qui devrait être occupée par des ménages à faible revenu au cours des 10 prochaines années.

Figure 28
Comparaison des estimations des besoins de réparations majeures et de rénovation reliés à des problèmes d'abordabilité en 1996, 2001, 2006 et en 2011 avec les engagements de logements PAREL prévus au cours des cinq dernières années



Source - Les besoins de réparations majeurs sont fondés des projections de recensements de 1991 et de 1996 qui tiennent compte de la forte corrélation entre l'âge et l'état du stock, tel que montré dans la figure 14.
- Le nombre de logements ayant besoin de réparations majeures et occupés par des ménages qui éprouvent aussi un problème d'abordabilité est fondé sur le recensement de 1996 et l'hypothèse à l'effet que le même rapport de 33 % se maintiendra en 2006 et en 2011.
- Le nombre de logements PAREL engagés selon Statistiques du logement au Canada en 1991-1995 et en 1996-2000 a été de 89 329 et de 49 865 unités respectivement. Le nombre de logements qui seront engagés au cours de 2001-2003 est estimé à 50 520 selon l'hypothèse voulant que les affectations annoncées soutiendront l'engagement de 16 820 logements par année, tel que relevé en 2000.

Tel qu'illustré à la figure 29, le recensement le plus récent (1996) estimait que quelque 901 000 logements occupés avaient besoin de réparations majeures. Au cours de la période de dix ans qui se terminera avec le recensement de 2011, on estime, d'après la forte corrélation entre l'âge et l'état du stock, que le nombre de logements ayant besoin de réparations majeures augmentera de 276 300 unités, ou de 18 400 logements par année, pour atteindre plus de 1 177 600 unités.[79]

En supposant que la proportion de logements ayant besoin de réparations majeures et occupés par des ménages qui éprouvaient des besoins impérieux se stabilisera à 33 %, soit le niveau rapporté dans le recensement de 1996, on estime, tel que montré,

[79] La méthode utilisée pour ces estimations est décrite dans le texte se rapportant à la figure 14.

que d'ici 2011, approximativement 388 600 ménages auront besoin d'aide pour effectuer les réparations nécessaires. Il s'agit d'une hausse de 91 190 ménages en 15 ans (depuis 1996) ou de 6 070 unités par année.

Il est raisonnable que la politique de logement du gouvernement ne continue pas de cibler l'aide financière vers la majorité des logements ayant besoin de réparations majeures et appartenant à des ménages ainsi qu'à des propriétaires-bailleurs capables de payer le coûts des travaux. Cependant, l'écart qui se creuse avec le nombre de ménages ayant besoin d'aide pour entreprendre des travaux demeure un défi et une préoccupation.

De toute évidence, ces preuves suggèrent fortement que des efforts continus seront requis de la part des gouvernements pour s'assurer que le stock de logements existants du Canada occupé par des ménages à faible revenu respecte les normes acceptées de salubrité, de sécurité et de fonctionnalité.

Partie III

Annexes

Annexe A

Application du programme

Figure A 1
Processus d'application du PAREL

La perspective du client propriétaire-occupant	La perspective de l'agent
Qui sont l'agent et l'inspecteur du PAREL? Tout au long de cette brochure d'information, on vous demande d'obtenir l'avis de l'agent ou de l'inspecteur du PAREL. Il s'agit des personnes qui travaillent pour votre municipalité ou qui ont conclu un contrat avec la SCHL pour l'administration du PAREL dans votre région. Dans certains cas, l'agent et l'inspecteur du PAREL sont la même personne. Les agents du PAREL vous aideront à toutes les étapes, de la demande provisoire à l'achèvement.	**Sélection initiale** Habituellement, le processus commence par un appel téléphonique que l'agent reçoit d'un client potentiel ou qu'il effectue après qu'on lui ait communiqué un nom. Au cours de cet appel, l'agent demande de l'information de base afin d'évaluer l'admissibilité des demandeurs. Quatre critères sont examinés : i) le revenu du demandeur est inférieur au plafond de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI); ii) la valeur de la propriété est inférieure au plafond de valeur des maisons; iii) la maison a été construite il y a cinq ans ou plus; iv) le logement n'a pas fait l'objet de réparations aidées en vertu du PAREL depuis au moins 15 ans. Si le demandeur respecte ces critères, le processus de demande continue.
Inspection de votre propriété Maintenant que vous avez rempli votre demande provisoire d'aide du PAREL, l'agent du PAREL prendra rendez-vous à un moment qui vous convient pour visiter votre propriété. Un inspecteur du PAREL qui travaille avec l'agent déterminera avec vous quelles réparations sont nécessaires et quelles améliorations additionnelles peuvent être apportées avec l'aide du PAREL.	**Demande préliminaire** L'agent rencontre le demandeur pour discuter de ses besoins et de l'aide offerte par le programme. Il s'assure que le demandeur connaît les buts du programme, les critères de propriété et la forme susceptible de remise et remboursable de l'aide. Lorsque le demandeur comprend bien les exigences du programme, l'agent l'aide à remplir le formulaire de demande provisoire.

La perspective du client propriétaire-occupant	La perspective de l'agent
L'inspecteur du PAREL vérifiera la conformité de la propriété aux Normes pour la remise en état des immeubles résidentiels de la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Les éléments prioritaires qui seront examinés avec vous sont la solidité structurale, la sécurité incendie, la plomberie, le chauffage et l'installation électrique. Ces éléments servent à déterminer les travaux requis pour respecter les normes et qui sont, par conséquent, admissibles à un prêt susceptible de remise. D'autres travaux que vous aimeriez accomplir peuvent être inclus dans la partie remboursable du prêt. N'oubliez pas que le PAREL est un programme qui sert à effectuer des réparations de base plutôt qu'à moderniser ou à améliorer l'apparence des logements.	La demande provisoire contient des informations sur les caractéristiques de l'habitation et sur le demandeur. L'agent doit rappeler au demandeur les conditions d'approbation du prêt : les réparations doivent satisfaire aux normes PAREL et prolonger la durée utile continue de 15 ans; on doit permettre une inspection de la propriété ainsi que des inspections périodiques des travaux en cours; un contrat de location sera conclu pour les prêts visant le logement locatif; le montant de remise pour les prêts de propriétaire-occupant sera fondé sur le revenu familial redressé du demandeur.
Après l'inspection, l'inspecteur du PAREL préparera avec vous un rapport décrivant les réparations que vous accepterez de faire faire dans le cadre de votre demande de prêt PAREL. Le rapport décrira aussi quelle partie du prêt sera susceptible de remise et quelle devra être remboursée. On s'assurera ainsi qu'il n'y a pas d'omissions et que vous êtes bien informé sur les coûts. Vous avez aussi l'occasion de discuter des matériaux de construction et des gens de métier qui conviendront le mieux pour les travaux à accomplir. À cet effet, il faut tenir compte des coûts initiaux, de la durabilité des matériaux et de la qualité de la main-d'oeuvre.	**Inspection initiale** L'inspection initiale, qui peut s'effectuer en même temps que la préparation de la demande provisoire, vise deux buts. Premièrement, elle sert à vérifier si l'habitation satisfait aux critères d'admissibilité du PAREL, c'est-à-dire si elle est inférieure aux normes dans au moins un des six domaines de base et si les réparations en prolongeront la durée utile d'au moins 15 ans. Deuxièmement, l'inspection permettra d'établir la liste des travaux obligatoires afin de rendre la propriété conforme au niveau de salubrité et de sécurité énoncé dans les Normes PAREL. Les travaux additionnels admissibles au financement du PAREL par l'entremise de la partie remboursable du prêt seront déterminés à ce moment-là. Le but de l'inspection consiste à aider le demandeur à rénover la propriété et à bénéficier le plus possible du PAREL. Les connaissances que le propriétaire possède sur la propriété sont très utiles et aident à éviter toute omission dans la liste des travaux exigés.

La perspective du client propriétaire-occupant	La perspective de l'agent
Vous voudrez peut-être réduire le coût global des réparations en accomplissant une partie des travaux vous-même. Toutefois, il est possible que la loi vous oblige, dans votre région, à engager des gens de métier pour réaliser certains travaux. Dans le cas contraire, vous voudrez peut-être réaliser vous même une partie des travaux si vous possédez l'habileté nécessaire. Vous devrez cependant réaliser les travaux à un coût moindre que si vous aviez engagé un entrepreneur qualifié. De toute façon, vous devrez quand même obtenir deux estimations pour les travaux que vous n'accomplirez pas vous-même, et vous devrez fournir le prix des matériaux pour les travaux dont vous vous chargerez. L'agent du PAREL vous indiquera comment l'autorénovation peut vous faire économiser en réduisant le montant de votre prêt, et il vous indiquera le type de travaux que vous pouvez raisonnablement accomplir vous-même. Renseignez-vous auprès de l'agent ou de l'inspecteur du PAREL si vous avez besoin de fonds de démarrage pour acheter des matériaux et commencer les travaux.	**Description des travaux et estimation des coûts** Un rapport sur le devis est dressé pour la propriété si l'inspecteur détermine que le logement est admissible au PAREL. Le rapport fournit une description détaillée, en termes non techniques, de tous les travaux à accomplir. Les éléments des travaux sont organisés selon une division normalisée des activités. L'inspecteur doit faire une estimation des travaux qui servira de guide pour déterminer si les soumissions sont raisonnables et si le demandeur possède les ressources financières requises. Lorsque les travaux requièrent une évaluation professionnelle, on informe les demandeurs propriétaires-occupants et locataires d'engager une personne ou un organisme possédant l'expertise et les compétences nécessaires (p. ex. l'Office de la sécurité des installations électriques, en Ontario, pour l'examen des questions électriques, le chef du service des incendies pour l'évaluation des modifications requises des demandeurs du secteur locatif et maisons de chambres, un technicien en installation de chauffage/générateur d'air chaud pour l'évaluation d'un appareil de chauffage à combustible et un ingénieur pour l'évaluation des problèmes de fondations). Les coûts associés à ces évaluations sont admissibles à l'aide du PAREL. Les demandeurs peuvent accomplir les travaux eux-mêmes, en tout ou en partie, mais ils doivent confier les travaux de plomberie et d'électricité à des entrepreneurs qualifiés. Les demandeurs propriétaires-occupants ne peuvent facturer leur propre main-d'oeuvre. Les demandeurs propriétaires-bailleurs ne peuvent facturer la main-d'oeuvre que si la soumission est présentée par une entreprise leur appartenant et que d'autres soumissions ont été

	demandées en même temps. On doit se conformer à toute exigence locale ou provinciale concernant l'utilisation de gens de métier. Le rapport sur le devis (sans les estimations des coûts) est remis au demandeur qui s'en servira pour demander des soumissions d'au moins deux entrepreneurs. Les coûts des soumissions reçues par le demandeur sont comparés avec ceux des estimations de l'inspecteur. Le demandeur choisit ensuite un des entrepreneurs avec l'aide de l'inspecteur. Une soumission est inacceptable si elle diffère de l'estimation de l'inspecteur de plus de 10 %.
La perspective du client propriétaire-occupant	**La perspective de l'agent**
Le moment est venu de trouver un entrepreneur et d'obtenir des estimations des coûts	
L'inspecteur du PAREL vous remettra des doubles du rapport d'inspection ainsi que des devis détaillés des travaux que vous avez acceptés. Ce rapport contiendra une liste des travaux nécessaires et un formulaire que vous pouvez utiliser pour obtenir des estimations des entrepreneurs. Vous pourrez ainsi obtenir plus facilement des soumissions précises.	
La prochaine étape consiste maintenant à obtenir des soumissions des entrepreneurs.	
C'est votre responsabilité de trouver des entrepreneurs acceptables. Vos voisins ont peut-être déjà fait faire des réparations satisfaisantes par un entrepreneur. Les pages jaunes de l'annuaire téléphonique peuvent vous aider à trouver des noms. Le Bureau d'éthique commerciale du Canada de votre région peut vous dire si l'entrepreneur a bonne réputation. Si vous n'arrivez à obtenir de nom, votre agent du PAREL vous aidera à trouver des entrepreneurs et l'inspecteur du PAREL rencontrera des entrepreneurs potentiels pour expliquer les travaux requis.	

La perspective du client propriétaire-occupant	**La perspective de l'agent**
Vous devrez obtenir au moins deux estimations d'entrepreneurs différents pour chaque élément à réparer, tel qu'indiqué sur le rapport de l'inspecteur. Habituellement, vous devez communiquer vous-même avec les entrepreneurs et leur montrer les travaux à accomplir ainsi que la description de ceux-ci dans le rapport de l'inspecteur.	
Si vous êtes incapable d'obtenir des estimations concurrentielles ou si vous éprouvez des difficultés, faites-en part à votre agent ou à votre inspecteur du PAREL et demandez son avis. Avisez l'agent du PAREL lorsque vous aurez reçu les estimations et organisez-vous pour qu'il puisse les examiner. Il s'assurera de la pertinence des prix et confirmera le type de matériaux à employer.	
Et maintenant, la demande de prêt finale	**Demande finale (signature)**
L'inspection est terminée, l'estimation des coûts a été examinée et au moins une soumission a été approuvée et recommandée. Maintenant, vous devez remplir la demande de prêt finale avec l'aide de votre agent du PAREL.	L'agent a aidé le demandeur à remplir la demande de prêt PAREL finale. Des informations plus détaillées sur le revenu familial et la valeur de la maison sont requises à cette étape-ci. Les revenus sont habituellement validés au moyen du dernier avis de cotisation de l'Agence des douanes et du revenu du Canada. Ils servent à vérifier l'admissibilité et à déterminer le montant du prêt susceptible de remise et remboursable. Une « évaluation foncière municipale » ou une évaluation par une agence immobilière est utilisée pour comparer la valeur d'une maison au plafond de valeur des maisons. Les états des revenus et des dépenses, la vérification de toutes les charges qui grèvent la propriété, l'évaluation de la propriété et les déclarations de revenu des locataires sont requis pour toutes les demandes visant le logement locatif. La demande finale comprend le calcul de la partie susceptible de remise et remboursable du prêt PAREL.

La perspective du client propriétaire-occupant	La perspective de l'agent
À ce moment-ci, vos mensualités et la partie de votre prêt qui est susceptible de remise peuvent être calculées par l'agent du PAREL. Cette partie susceptible de remise sera « gagnée » par vous à un taux annuel établi (___ $ en 2000), jusqu'à concurrence d'un montant maximal (___ $ en 2000) après cinq ans, selon votre revenu et la portée des réparations que vous avez réalisées. De plus, vous devrez faire vérifier votre revenu et votre preuve de propriété. Si vous pensez que les coûts de réparation et que le calendrier de remboursement du prêt dépassent votre capacité de remboursement du prêt tel que calculé, il est possible à cette étape-ci d'examiner avec l'agent ou l'inspecteur du PAREL quelles réparations optionnelles peuvent être éliminées pour ramener le coût total de réparation à l'intérieur de limites que vous jugez acceptables.	L'approbation de la demande finale tient aussi compte de tous les rapports professionnels ou techniques requis de même que des coûts estimatifs des travaux, d'après les soumissions retenues.
Pour les prêts inférieurs à 25 000 $ (en 2000), vous devrez signer un contrat de prêt sous forme de billet à ordre. Si le prêt est de 25 000 $ (en 2000) ou plus, vous devrez consentir une hypothèque et payer tous les frais juridiques connexes. Cependant, il est possible d'inclure ces frais dans votre prêt PAREL.	Dans le cas des demandeurs propriétaires-occupants, on calcule le revenu familial redressé et le rapport d'amortissement total de la dette (rapport ATD) pour déterminer le montant de remise disponible ainsi que la capacité du ménage de supporter la partie remboursable du prêt PAREL, le cas échéant. Pour les propriétaires-bailleurs, la remise est fondée sur le coût des réparations.
L'agent du PAREL sera capable de vous fournir la documentation requise pour la préparation de l'acte hypothécaire. Renseignez-vous bien sur les modalités du prêt hypothécaire, surtout en ce qui a trait au montant de vos mensualités et à la période qu'il vous faudra pour rembourser le prêt. Vous pouvez choisir de rembourser le prêt au cours d'une période d'au plus 20 ans, habituellement au moyen de mensualités minimales de 10 $. Ces paiements varieront en fonction du montant de votre prêt et de votre revenu	Dans le cas des propriétaires-bailleurs, la remise disponible correspond à 50 % du coût des réparations admissibles jusqu'à concurrence d'un montant maximal par logement. Le propriétaire-bailleur doit conclure un contrat de location qui plafonne les loyers pendant la période de gain de la remise. Les hausses de loyers maximales permises après le PAREL sont calculées d'après les coûts du prêt PAREL du propriétaire-bailleur

familial redressé. (Ce montant est calculé d'après votre revenu familial total moins une allocation pour les personnes à charge.) Une fois remplie, votre demande finale de prêt sera envoyée par le personnel du PAREL au bureau le plus près de la Société canadienne d'hypothèques et de logement pour fins d'approbation (seulement dans les provinces et les territoires où la SCHL est la partie active responsable de l'application du programme).	selon un amortissement de 20 ans. Cette période d'amortissement a été utilisée sans égard à la période de remboursement réelle choisie par le propriétaire-bailleur. Dans les endroits assujettis à des contrôles des loyers provinciaux ou autres, le loyer exigé ne peut excéder la hausse maximale permise par la régie des loyers.
La perspective du client propriétaire-occupant	**La perspective de l'agent**
Après l'approbation de votre demande mais avant le début des travaux... une dernière vérification	
C'est à ce moment-ci que vous rencontrez chez vous l'agent ou l'inspecteur du PAREL ainsi que l'entrepreneur que vous avez choisi. Cette réunion est fortement recommandée car elle aidera à éviter plus tard les malentendus et les désaccords. Vous devez tous vous entendre sur les travaux à accomplir, les matériaux à employer, la date prévue pour le début et l'achèvement des travaux et les modalités financières. Bien entendu, il est préférable de rédiger un contrat écrit pour vous protéger.	
Obtenez-le par écrit	
Même avec les meilleures des intentions, il est possible que des malentendus surgissent et se transforment en problème. C'est pourquoi vous devez obtenir des estimations écrites détaillées avant l'approbation d'un entrepreneur et c'est aussi pourquoi un contrat écrit est fortement recommandé.Comme c'est à vous qu'il incombe de payer l'entrepreneur, il est important d'utiliser un contrat pour les travaux et de couvrir tous les éléments (travaux à accomplir, matériaux à employer, date prévue pour le début et l'achèvement des travaux et modalités financières). Ne signez pas de contrat avant que l'agent du PAREL ne vous ait informé de l'approbation de votre prêt. Votre agent du PAREL peut vous remettre un modèle de contrat.L'agent du PAREL ne sera pas	

toujours en mesure d'examiner le contrat relatif aux travaux; il vous incombe donc de vous assurer que le document respecte toutes les exigences énoncées par l'inspecteur du PAREL.	
La perspective du client propriétaire-occupant	**La perspective de l'agent**
Les travaux peuvent commencer tel que prévu lorsque vous avez franchi toutes les étapes nécessaires. Note : C'est vous qui signerez le contrat pour la réalisation des travaux. C'est donc votre responsabilité de vous assurer que l'entrepreneur respecte ses obligations.	Les travaux doivent commencer moins de 90 jours après la présentation de la demande finale et l'approbation du prêt, du prêt hypothécaire susceptible de remise et enregistré ou des accords d'exploitation, selon le cas. Le propriétaire peut demander des avances pour les travaux réalisés dès que le billet à ordre (montant inférieur à 25 000 $) ou que l'acte hypothécaire sont signés. L'inspecteur visitera l'emplacement pour déterminer la valeur des travaux réalisés et pour s'assurer que ces derniers respectent les codes et les normes applicables, ou que les autres avances sont étayées par des inspections spéciales (électricité, chauffage, sécurité incendie, etc.).

La perspective du client propriétaire-occupant	La perspective de l'agent
Inspections d'étape et avances échelonnées	
Les travaux de rénovation seront inspectés par l'inspecteur du PAREL, pendant et après les travaux, pour s'assurer du respect des codes du bâtiment locaux ainsi que des Normes pour la remise en état des immeubles résidentiels. Les avances échelonnées ne seront versées que pour les travaux achevés et non pour les matériaux utilisés pour les travaux en cours. Ces inspections seront réalisées à chaque demande de paiement de l'entrepreneur (ou des entrepreneurs), après l'achèvement d'une partie majeure des travaux. Habituellement, des avances seront versées à trois ou quatre reprises pendant les travaux de rénovation. C'est le moment de discuter avec l'inspecteur du PAREL si vous êtes insatisfait des travaux accomplis. Pour certains types de réparations du PAREL (p. ex. l'installation électrique, la plomberie et le chauffage) qui nécessitent un permis municipal, il est possible que d'autres inspecteurs que l'inspecteur du PAREL doivent faire des visites pour certifier que les travaux ont été accomplis conformément aux exigences de l'organisme responsable. Ces avances échelonnées versées à l'entrepreneur seront fondées sur les inspections d'étape. La SCHL émettra les chèques à votre nom ou à votre nom ainsi qu'à celui de l'entrepreneur, et c'est vous qui aurez la responsabilité de payer l'entrepreneur. Chaque fois que vous recevez une avance échelonnée pour couvrir le coût des réparations achevées, l'intérêt sur cette avance sera calculé. L'intérêt accumulé sur ces avances sera déduit de du dernier montant versé au compte du prêt. Pendant les réparations, si vous découvrez que des travaux additionnels s'imposent, discutez de la possibilité d'augmenter votre prêt avec l'agent du PAREL. Toutes vos réparations doivent être achevées, au plus tard, un an à compter de la date d'approbation de votre prêt.	

La perspective du client propriétaire-occupant	La perspective de l'agent
Après l'achèvement des travaux	
Les mensualités à l'égard de la partie remboursable de votre prêt PAREL commenceront normalement au début du mois suivant l'achèvement des travaux de rénovation. N'oubliez pas que vous pourrez rembourser votre prêt en partie ou en totalité au moyen d'un versement global et sans indemnité, en tout temps au cours de la période de remboursement convenue, et ce, même si vous avez accepté à l'origine de rembourser votre prêt à un certain taux et au cours d'un certain nombre d'années.	Dans les cas où la SCHL joue le rôle de partie active, la succursale de la Société verse les paiements échelonnés sur recommandation de l'agent et de l'inspecteur. La SCHL est avisée de l'achèvement des travaux sur réception du rapport d'inspection d'étape final de l'agent. C'est à ce moment-là que commence le remboursement de toute partie remboursable, selon les modalités et le calendrier précisés dans le billet à ordre ou l'acte hypothécaire.[1]
Un entretien adéquat commence à l'achèvement des travaux	
Vous voudrez garder votre maison en bon état après l'achèvement des réparations. Si vous n'êtes par sûr des mesures à prendre, vous pouvez obtenir quelques bons conseils dans des livres sur l'entretien résidentiel ou en vous adressant à votre centre de matériaux de construction local. Consultez la bibliothèque publique ou bouquinez dans une librairie. Votre maison mérite que vous en preniez soin, car un bon entretien protégera votre investissement. [2]	

[1] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 1 à 25.
[2] SCHL, *Vous avez fait une demande au titre du PAREL. Que faut-il faire par la suite?*

Annexe B

Admissibilité et avantages

Figure B 1
Critères d'admissibilité - Sommaire comparatif
PAREL pour propriétaire-occupant, locatif, sans but lucratif, dans les réserves et pour les personnes handicapées

Programme	Programme de 1973-1985	Programme de 1986-1994	Programme de 1995-2000
Propriétaire-occupant • **Critères d'admissibilité**	• Le logement doit faire partie d'une région du PAQ ou d'une région spéciale désignée (non requis dans les régions rurales après 1978).[1] • Des règlements d'entretien et d'occupation doivent être en vigueur. • Le logement doit être inférieur aux normes dans au moins 1 catégorie sur 5.[2] • Les ménages doivent disposer de revenus inférieurs aux plafonds établis par la SCHL.[3] • Les améliorations doivent servir à rendre le logement accessible. • Le PAREL rural n'est disponible que dans les communautés de moins de 2 500 personnes. • Les ajouts en vue d'aborder le surpeuplement ne sont devenus admissibles qu'en vertu du PAREL rural seulement.	• Admissibilité universelle[1] • Des règlements d'entretien et d'occupation doivent être en vigueur. • Le logement doit être inférieur aux normes dans au moins 1 catégorie sur 5. • Le ménage doit éprouver des besoins impérieux, c.-à-d. revenu inférieur au PRBI.[2]	• Admissibilité universelle • Le logement doit être inférieur aux normes dans au moins 1 catégorie sur 5, de pas posséder les installations de base ou être surpeuplé.[1] • Le revenu du ménage doit être inférieur au PRBI ou au PRL. • La valeur de la propriété doit être inférieure aux plafonds de valeur des maisons établis par la SCHL.[2]
Locatif • **Critères d'admissibilité** • **Comprend :** • **PAREL locatif** • **PAREL maisons de chambres (1984)**	• Le logement doit faire partie du PAQ ou d'une région spéciale désignée. • Le logement doit être inférieur aux normes dans au moins 1 catégorie sur 5. • Les plafonds de revenu ne s'appliquent pas aux locataires.[4] • Appartements seulement	• Universel • Le logement doit être inférieur aux normes dans au moins 1 catégorie sur 5. • Les loyers antérieurs et postérieurs au PAREL doivent être égaux ou inférieurs aux loyers moyens du marché. • Les ensembles qui reçoivent d'autres	• Universel • Le logement doit être inférieur aux normes dans au moins 1 catégorie sur 5. • Les ensembles peuvent appartenir à des entrepreneurs privés, à des sociétés sans but lucratif et à des Premières nations qui ne reçoivent pas d'autre aide du logement social.

Programme	Programme de 1973-1985	Programme de 1986-1994	Programme de 1995-2000
• **PAREL conversion (1999)**	• Les maisons de chambres et les foyers d'hébergement sont admissibles.[5] • Amélioration de l'accessibilité[6] • Aucune conversion	subventions du logement social ne sont pas admissibles. • Les maisons de chambres et les foyers d'hébergement doivent louer plus de 3 lits/logements à des occupants non apparentés au propriétaire.	• Les loyers des ensembles avant et après le PAREL doivent être inférieurs aux loyers médians du marché de la région. • Seuls les logements locatifs occupés par des ménages dont les revenus sont inférieurs aux PRBI sont admissibles. • Les PRBI ne s'appliquent pas aux maisons de chambres ou aux foyers d'hébergement.[3] • Les maisons de chambres doivent contenir plus de 3 lits.
Locatif • **Conditions**	• Le propriétaire-bailleur doit conclure une entente avec la SCHL établissant des loyers équitables.[7] • Le prêt remboursable est assujetti à une analyse de viabilité pour s'assurer que les loyers postérieurs au PAREL sont égaux ou inférieurs au marché.[8]	• Le propriétaire-bailleur doit conclure une entente avec la SCHL. • Les maisons de chambres et les foyers d'hébergement doivent posséder une composante logement permanente.[3]	• Le propriétaire-bailleur doit conclure une entente imposant un plafond sur les loyers postérieurs au PAREL et limitant les hausses de loyers pendant la durée de l'entente. • Comme nouveaux occupants, le propriétaire-bailleur doit s'engager à ne prendre que des locataires dont les revenus sont inférieurs aux PRBI.
Sans but lucratif • **Critères d'admissibilité**	• Aucune restriction au niveau des régions • Sociétés privées sans but lucratif et coopératives d'habitation permanente sans but lucratif qui servent les ménages à revenu faible et modéré.[9] • Plafonds de revenu inapplicables aux locataires.[10] • Aucun contrôle de loyer postérieur au PAREL[11]		
Dans les réserves • **Critères d'admissibilité**	• Programme lancé en 1981? • Critères d'admissibilité identiques au PAREL pour propriétaire-occupant.	• Identique	• Les PRBI et les plafonds de valeur des maisons sont inapplicables. • Les revenus doivent être inférieurs aux Limites de revenu pour les remises (LRR).[4]
Personnes handicapées	• 1974 - Les améliorations en vue de rendre	• Propriétaires-occupants et propriétaires-bailleurs qui	• Propriétaires-occupants

Programme	Programme de 1973-1985	Programme de 1986-1994	Programme de 1995-2000
• **Critères d'admissibilité**	accessibles les logements du PAREL pour propriétaire-occupant et locatif étaient permises mais non admissibles à de l'aide. • 1981 - Les améliorations de l'accessibilité apportées dans le cadre du PAREL pour propriétaire-occupant et locatif sont admissibles à de l'aide sur une base universelle. • 1982 - Montants de prêt et de remise additionnels pour les clients du PAREL pour propriétaire-occupant et locatif qui réalisent des travaux d'accessibilité.	réalisent des travaux d'admissibilité. • Le PAREL pour les personnes handicapées peut être combiné au PAREL pour propriétaire-occupant et au PAREL locatif. • Les logements avec services de soins spéciaux et les centres d'hébergement qui reçoivent d'autres subventions du logement social sont inadmissibles.	dont le revenu du ménage est inférieur aux PRBI.[5] • Propriétaires-occupants dont la valeur de la maison est inférieure aux plafonds de valeur des maisons.[5] • Propriétaires-bailleurs dont les locataires disposent de revenus inférieurs aux PRBI et dont les occupants des maisons de chambres ont des revenus inférieurs aux niveaux établis. • Le PAREL pour les personnes handicapées peut être combiné au PAREL pour propriétaire-occupant et au PAREL locatif.

Notes : Admissibilité au PAREL (1973-1985)

1) (PAQ).[3] Cette approche avait pour but de susciter suffisamment de travaux de rénovation dans un quartier pour mettre fin à son déclin.

En vertu de la *LNH*, la responsabilité pour la désignation des régions du PAQ reposait sur le gouvernement fédéral, quoique des désignations aient été effectuées avec l'approbation des provinces. Chaque désignation était effectuée par décret; par conséquent, toutes les désignations proposées étaient examinées par la SCHL puis soumises au Cabinet par cette dernière.

Le ciblage du PAREL urbain pour propriétaire-occupant et locatif vers les régions désignées s'est poursuivi sans grand changement jusqu'à l'abolition du PAQ en mars 1978. À ce moment-là, la SCHL a lancé de nouvelles directives pour la désignation des régions de rénovation du PAREL afin d'atteindre les objectifs suivants :

- permettre aux régions urbaines non sélectionnées en vertu du PAQ de recevoir une aide du PAREL;
- permettre de rénover davantage de logements éparpillés dans les régions urbaines que les critères du PAQ ne permettaient de le faire;
- contrôler les besoins en fonds du PAREL dans les régions urbaines, dans les limites des budgets annuels disponibles;
- continuer de s'assurer que les travaux de rénovation réalisés en vertu du PAREL étaient bien faits et qu'ils prolongeraient la durée utile des logements d'approximativement 15 ans;
- continuer de s'assurer que les municipalités concentraient leurs activités de rénovation dans les parties les plus nécessiteuses de la communauté.

En mai 1979, on annonçait que l'approbation par décret de la désignation des régions rurales n'était plus requise. Ce changement a eu pour conséquence, entre autre, de permettre à toutes les réserves indiennes de participer au PAREL rural sans nécessiter de désignation de région spéciale. Aussi, toutes les communautés des réserves indiennes, peu importe la taille de la population, étaient admissibles au PAREL rural.

En mai 1981, le PAREL a aussi été offert sur une base universelle à l'extérieur des régions désignées pour permettre les améliorations visant à rendre un logement plus accessible aux occupants handicapés.[4]

---

[3] SCHL, *Residential Rehabilitation and Conversion Assistance Program*, Mémoire général B-775, 16 août 1973, p. 2.

[4] SCHL, *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements*, 1986, p. 63.

2) **Normes minimales** - Les fonds du PAREL devaient servir à rendre les logements conformes aux normes minimales de santé et de sécurité. Comme le PAREL était un programme de rénovation plutôt qu'un programme de modernisation ou d'amélioration, seuls les logements inférieurs aux normes dans au moins une des quatre catégories suivantes étaient admissibles à de l'aide lors du lancement du programme : plomberie, électricité, chauffage et structure. Peu de temps après, la sécurité incendie a été ajoutée, puis les améliorations en vue de rendre les logements accessibles aux personnes handicapées. Les réparations devaient se conformer aux normes locales ou provinciales qui prolongaient de 15 ans la durée utile des logements.

3) **Plafonds de revenu** - Ces plafonds établis par la SCHL et appliqués dans l'ensemble du pays facilitaient le ciblage des prêts et de l'aide du PAREL vers les ménages à revenu faible et modéré. Leur redressement périodique était une façon d'influencer le ciblage du programme au fil du temps. À l'origine, les plafonds maximums de revenu et de remise ont été fixés à 11 000 $ et à 6 000 $ respectivement. En juin 1980, le MG B-1506 les faisait passer à 16 500 $ et à 9 000 $ respectivement. En novembre 1982, le MG B-1732 les faisait passer à 23 000 $ et à 13 000 $ respectivement. Avec les changements de 1995, la remise maximale était offerte lorsque le revenu du ménage s'établissait à 60 % ou moins du PRBI pour la région, puis elle était nulle dans le cas des revenus égaux au PRBI.

4) **Revenus des locataires** - Les plafonds de revenu ne s'appliquaient pas aux propriétaires-bailleurs à cause de la difficulté éprouvée à obtenir des renseignements sur les revenus de leurs locataires. En l'absence de cette information, le ciblage des ménages à revenu faible et modéré reposait sur l'hypothèse voulant que toutes les propriétés locatives situées dans des régions désignées (faible revenu) seraient, en raison de leur emplacement, occupées par des ménages à faible revenu.

5) **Maisons de chambres privées** - Au début de 1979, les propriétaires privés de maisons de chambres ont obtenu l'accès aux prêts du PAREL. Auparavant, cette option n'était offerte qu'aux sociétés sans but lucratif et aux coopératives d'habitation. À cause des restrictions imposées aux dépenses gouvernementales à ce moment-là, le programme a aussi été modifié de manière à ce que les prêts remboursables accordés aux maisons de chambres proviennent de sources privées, avec une remise de la SCHL.[5]

6) **Accessibilité** - En mai 1981, les critères d'admissibilité au PAREL locatif ont aussi été élargis pour inclure les améliorations en vue de rendre les logements accessibles aux occupants handicapés. Avant cette date, les améliorations n'étaient admissibles qu'aux prêts et non à la remise.

7) **Contrats de location** - L'admissibilité des propriétaires-bailleurs aux prêts et aux remises s'appuyait sur la conclusion d'ententes établissant des loyers équitables susceptibles d'être redressés en fonction des variations des taxes et des hausses raisonnables des frais d'exploitation. On n'a pas proposé de limiter le revenu des locataires aux fins de l'admissibilité aux prêts.[6]

8) **Viabilité des ensembles locatifs** - L'administration du programme avant 1979 avait révélé qu'il fallait des directives plus explicites pour assurer la viabilité des ensembles de logements locatifs avant l'engagement d'un prêt au titre du PAREL. Le montant élevé de certains prêts visant le logement locatif compliquait la tâche pour les agents d'administration. Aussi, on se préoccupait du fait que les retombées de la remise de prêt reçues par les propriétaires non occupants n'étaient pas transmises aux locataires. Pour aborder ces questions et aussi protéger la garantie de la Société, on a émis des directives de prêt plus précises requérant l'analyse de la viabilité des projets avant l'approbation des prêts du PAREL. Cet examen d'évaluation et de viabilité qui devait s'appliquer à tous les ensembles locatifs urbains et ruraux était fondé sur les loyers postérieurs à la rénovation. Il servait à garantir la viabilité des ensembles et le maintien des loyers maximums, après la rénovation, à des niveaux égaux ou inférieurs aux loyers du marché.[7]

9) **Financement privé** - En mai 1978, la SCHL a annoncé que les nouveaux projets de logements sans but lucratif comportant l'acquisition et la rénovation ne seraient plus admissibles au PAREL car ils recevraient tout leur financement en vertu du nouveau Prorgamme de logement sans but lucratif de 1986. Il a fallu peu

---

[5] SCHL, *Rental (Urban) Rooming House Guidelines,* Ottawa, Mémoire général B-1398, 4 août 1979.
[6] SCHL, *Rental (Urban) Rooming House Guidelines,* Ottawa, Mémoire général B-1398, 4 août 1979, p. 2.
[7] SCHL, *RRAP Project Viability,* Ottawa, Mémoire général B-1372, 4 avril 1979.

de temps pour que cette décision soulève un tollé général de la part des organismes de logement sans but lucratif et des coopératives d'habitation qui trouvaient que le financement offert dans le cadre du nouveau programme était inadéquat dans bien des cas pour soutenir des initiatives d'acquisition et de rénovation. Par conséquent, le PAREL sans but lucratif a été de nouveau offert, une politique qui s'est poursuivie jusqu'au début des années 1980.

En 1981, l'admissibilité au PAREL sans but lucratif a été étendue aux sociétés de logement sans but lucratif publiques appartenant à des municipalités ou aux provinces.[8]

10) **Plafonds de revenu dans le cadre du logement sans but lucratif** - Les plafonds de revenu ne s'appliquaient pas aux associations sans but lucratif et aux coopératives d'habitation qui devaient déjà servir les ménages à revenu faible et modéré. Ces critères d'admissibilité sont demeurés en vigueur jusqu'à ce que les changements de programme de 1986 entrent en vigueur.

11) **Accords visant le logement sans but lucratif** - À l'origine, les parrains sans but lucratif et les coopératives d'habitation n'étaient pas obligés d'accepter des contrôles des loyers postérieurs à la rénovation car on supposait qu'ils essaieraient de maintenir leurs loyers aux plus bas niveaux possible et de fonctionner au seuil de la rentabilité. Plus tard, en 1973, cette politique a été clarifiée en précisant qu'elle n'était offerte qu'aux propriétaires d'ensembles financés en vertu des programmes de logement social lancés en 1973 et faisant déjà l'objet d'accords d'exploitation en vue de contrôler les loyers. Un accord d'exploitation au titre du PAREL était exigé, le cas échéant.[9]

Notes - Admissibilité au PAREL - (1986-1994)

1) **Accès universel** - Tous les ménages éprouvant des besoins impérieux de logement et occupant des logements inférieurs aux normes devaient avoir accès à l'aide du logement social, peu importe leur emplacement géographique.

2) **Ciblage des besoins impérieux** - Le principe fondamental qui sous-tendait les programmes de logement social postérieurs à 1985 était que toute l'aide fédérale du logement social devait être ciblée vers les ménages éprouvant des besoins impérieux de logement. On considérait qu'un ménage éprouvait des besoins impérieux s'il occupait un logement qui ne satisfaisait pas aux normes nationales d'abordabilité, de taille et de qualité.[10] De même, un ménage devait disposer d'un revenu insuffisant pour résoudre son problème de logement afin d'entrer dans la catégorie des besoins impérieux de logement.

---

[8] SCHL, *Residential Rehabilitation Assistance & Non-Profit, Co-operative and Limited Dividend Projects*, Ottawa, Mémoire général B-1618, 23 avril 1981.

[9] SCHL, *RRAP*, Ottawa, Mémoire général B-804, 17 décembre 1973, p.j., p. 4.

[10] Les problèmes de logement s'entendaient de l'incapacité de respecter les normes suivantes de qualité, de taille et d'abordabilité :
Norme de qualité - Un logement était jugé inférieur aux normes si ses occupants estimaient qu'il avait besoin de réparations majeures (par exemple, si la plomberie ou l'installation électrique étaient défectueuses, ou s'il fallait réaliser des réparations majeures aux murs, aux planchers ou aux plafonds), ou s'il ne possédait pas de salle de bain adéquate et en bon état;
Norme relative à la taille - Un logement était jugé inférieur aux normes et, par conséquent, surpeuplé, si le ménage ne disposait pas de toutes les chambres prescrites dans la Norme nationale d'occupation (NNO). La NNO recommandait que chaque adulte du ménage dispose d'une chambre privée, à moins de cohabiter avec un conjoint, en quel cas une chambre pouvait être partagée. Au plus, deux enfants du même sexe pouvaient partager une chambre, et les enfants de sexes opposés ne pouvaient partager une chambre que s'ils étaient âgés de moins de 5 ans. Bien que la NNO n'ait pas été explicite à propos des studios, il serait injuste d'affirmer qu'ils ne convenaient qu'à des ménages d'une personne.
Normes d'abordabilité - Un logement était jugé inférieur aux normes si 30 % ou plus du revenu du ménage servait à en supporter le coût. Dans le cas des ménages-locataires, les coûts de logement s'entendaient du loyer et des coûts de l'eau ainsi que du chauffage. Les coûts de chauffage comprenaient l'électricité, le mazout, le gaz naturel ou les trois; le chauffage à air pulsé ou à l'eau chaude ou les deux pouvait être inclus dans le loyer ou payé séparément.

3) **Foyers d'hébergement et maisons de chambres** - En avril 1988, après un examen des solutions de rechange permettant de satisfaire aux besoins de logement des sans-abri, la SCHL mettait en oeuvre des changements qui ont permis le ciblage d'une partie des prêts du PAREL vers les foyers d'hébergement et les maisons de chambres en reconnaissance de la pauvreté de bon nombre des occupants de logements de ce genre.

   Les exigences d'admissibilité connexes comprenaient ce qui suit : les loyers des lits/logements devaient comporter une composante logement précise qui puisse être comparée aux loyers moyens du marché aux fins de l'établissement du montant de l'aide du PAREL. Aussi, le logement doit être permanent, ce qui signifie qu'il ne doit pas y avoir de limite de temps pour l'occupation. Les établissements de soins pour bénéficiaires internes, les hôpitaux, les centres d'hébergement et les logements d'étudiants n'étaient pas admissibles.

Notes - Admissibilité au PAREL - (1995-2000)

1) **Surpeuplement** - En 1995, les ménages occupant des logements surpeuplés et situés en région urbaine devenaient admissibles à l'aide du PAREL pour la construction d'aires habitables additionnelles.

2) **Plafonds de valeur des maisons** - Les règles d'admissibilité des propriétaires-occupants ont été resserrées pour que la valeur de la propriété d'un demandeur soit obligatoirement inférieure au plafond de valeur des maisons fixé par la SCHL. Il s'agit de la méthoque choisie pour tenir compte de la richesse des demandeurs et obtenir une plus grande équité verticale dans le cadre du programme. La valeur des propriétés admissibles devait être inférieure au plafond de valeur des maisons défini par la SCHL, lequel reflétait le prix moyen d'une maison modeste, p. ex. 250 000 $ dans les régions métropolitaines de recensement de Toronto, Vancouver et Victoria; 175 000 $ dans les grandes agglomérations de recensement et les autres communautés comme le Labrador, le nord du Québec, les T.N.-O. et le Yukon et 125 000 $ dans toutes les autres régions du Canada.

3) **Rétablissement du PAREL locatif** - Le PAREL locatif rétabli en 1995 offrait de l'aide aux propriétaires-bailleurs de logements abordables pour payer les réparations obligatoires requises par des logements autonomes ou non, occupés par des locataires à faible revenu. Le propriétaire-bailleur était admissible si les revenus de ses ménages-locataires étaient inférieurs aux PRBI pour la région, sous réserve qu'il signe une entente garantissant le maintien des loyers à des niveaux abordables et l'occupation continue des logements aidés par des ménages à faible revenu.

   Maisons de chambres - Le volet distinct maisons de chambres/foyer d'hébergement tenait compte du fait que la fourniture de logements permanents aux occupants de ces installations constituait souvent la solution de logement la plus économique dans le cas des sans-abri. Il permettait aussi aux territoires disposant d'un stock important de maisons de chambres d'accorder la priorité à la rénovation de ces logements de manière à les rendre conformes aux normes de santé et de sécurité.

   Les différences entre les volets locatif et maisons de chambres du PAREL ainsi que la conception de programme tenaient compte du fait que les maisons de chambres à loyer modique servaient habituellement ceux qui éprouvaient les plus grands besoins et que, par conséquent, le ciblage était garanti sans vérification du revenu des locataires. Cependant, les gouvernements de tous les paliers, les membres des bandes indiennes et les propriétaires-occupants qui louaient à des parents étaient tous inadmissibles aux fonds prévus par ces deux volets de programme.

4) **Limites de revenu pour les remises** - Après avoir consulté l'Assemblée des Premières Nations, la SCHL décidait que les plafonds de valeur des maisons et les plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux ne s'appliquaient pas dans les réserves. Cependant, pour déterminer le niveau applicable de remise pour les clients vivant dans les réserves, des Limites de revenu pour les remises (LRR) ont été établies.

5) **Ciblage du PAREL pour les personnes handicapées** - Les demandeurs du PAREL pour les personnes handicapées devaient maintenant disposer d'un revenu du ménage inférieur aux PRBI. Dans le cadre des changements de programme de 1995, ils étaient traités comme d'autres propriétaires-occupants admissibles dont les revenus devaient être inférieurs aux PRBI et la valeur de la propriété se situer en deçà des plafonds

de valeur des maisons de la SCHL pour être admissibles aux avantages du programme. De même, seuls les propriétaires-bailleurs qui prévoyaient louer à des ménages disposant de revenus inférieurs aux PRBI et dont les loyers antérieurs et postérieurs au PAREL étaient inférieurs au loyer médian du marché pour la région étaient admissibles.

Figure B2
Avantages - Sommaire comparatif
Établissement du prêt et de la remise pour le PAREL pour propriétaire-occupant et locatif

Paramètres	Programme de 1973-1985	Programme de 1986-1994	Programme de 1995-2000
A. Information fournie par le client			
1) Coût des réparations	• Estimations fermes des coûts d'achèvement des réparations et des améliorations admissibles.[1]	• Identique	• Identique
2) Revenu redressé	• Des renseignements sur le revenu du ménage devaient être fournis pour déterminer le « revenu redressé » aux fins du calcul de la remise et du prêt remboursable.[2]	• Identique	• Identique
3) Coûts de logement	• Les coûts de logement du ménage devaient être fournis pour établir l'abordabilité du prêt remboursable.[3]	• Identique	• Identique
B. Paramètres de financement de la SCHL			
1) Coûts/réparations admissibles	• Réparations admissibles, tel que précisé dans les Normes PAREL.	• La remise du PAREL est restreinte aux éléments essentiels et inférieurs aux normes, le coût des éléments optionnels étant assumé par les propriétaires-occupants.	• La remise n'est offerte que pour les réparations obligatoires. • Une aide remboursable est offerte pour les autres coûts admissibles.
2) Prêt maximum	• Prêt maximum (000) $[4] Urb. Rural 1974 - 5,0 1976 - 10,0 1984 - 10,0 25,0	• Prêt maximum (000) $ Urb. Rural 1986 - 10,0 25,0	• Prêt maximum (000) $ R1 R2 R3 1995 - 18,0 21,0 27,0
		• Identique; variera selon la région géographique.	• Un supplément de 25 % est offert dans les régions éloignées et isolées.[1]
3) Remise maximum	• Remise max. (000) $[4,5] R1 R2 R3 1974 - 2,5 1976 - 3,75 1985 - 5,.0 6,25 8,25	• Remise max. (000) $ R1 R2 R3 1986 - 5,0 6,25 8,25	• Remise max. (000) $ R1 R2 R3 1995 - 12,0 14,0 18,0
			• Un supplément de 25 % est offert dans les régions éloignées et isolées.[1]
	• Remise réelle pour un revenu redressé de (000) $ Max. Nulle 1974 6,0 11,0 1980 9,0 16,5 1982 13,0 23,0	• Remise réelle pour un revenu redressé de (000) $ Max. Nulle 1986 13,0 23,0	• La remise réelle est fondée sur le revenu redressé des ménages et le coût des réparations obligatoires en pourcentage des PRBI.[2]

Paramètres	Programme de 1973-1985	Programme de 1986-1994	Programme de 1995-2000
	• La remise diminue pour s'annuler lorsque le revenu redressé atteint le plafond établi pour déterminer l'admissibilité au PAREL.[4]	• Identique	• La remise maximum est offerte à un taux de 60 % ou moins du PRBI; elle s'annule lorsque le revenu égale le PRBI. • PAREL dans les réserves - Les Limites de revenu pour les remises (LRR) s'appliquent, pas les PRBI.
4) Prêt remboursable maximum	• Le prêt remboursable servant à couvrir les coûts des réparations admissibles non visées par la remise sera le moins élevé entre le prêt maximum établi par la SCHL ou un prêt abordable fondé sur un rapport ATD de 40 %. • Le rapport d'amortissement total de la dette (ATD) tient compte du revenu du ménage et de l'endettement pour établir la capacité du ménage de supporter le prêt remboursable.[5]	• Identique	• Identique
C. Durée du prêt			
1) Période de gain de la remise	• 5 ans	• Identique	• 1-5 ans
2) Amortissement du prêt remboursable	• 20 ans	• Identique	• 15 ans

Notes - PAREL pour propriétaire-occupant (1973-1985)

1) **Coûts admissibles** - Les clients doivent obtenir des soumissions pour les travaux de la part de deux entrepreneurs. La soumission retenue doit varier d'au plus 10 % par rapport au coût estimatif établi par l'inspecteur de l'agent d'administration.

   Coûts périphériques - Des prêts du PAREL, pouvant atteindre un montant maximum redressé périodiquement, couvraient les coûts des travaux de rénovation ou de conversion admissibles, de préparation des dessins, des documents d'appel d'offre et des honoraires juridiques associés à la préparation et à l'enregistrement des actes hypothécaires, le cas échéant. En septembre 1980, l'admissibilité a été étendue de manière à comprendre des indemnités d'hébergement des locataires afin d'aider à payer les coûts supportés pendant qu'un logement locatif était rendu inutilisable à cause des réparations qu'on y entreprenait.[11]

2) **Revenu familial redressé** - Pour les propriétaires-occupants, le montant de la remise de prêt disponible variait selon le revenu familial redressé du ménage. Il s'agissait initialement du revenu brut global, sous toutes ses formes, du principal salarié et de son conjoint. Certaines déductions pouvaient être effectuées par rapport au revenu brut, p. ex. les frais de logement et de repas ou les frais de déplacement du chef de

[11] SCHL, *RRAP - Tenant Displacement Program*, Ottawa, Mémoire général B-1538, 22 septembre 1980.

famille; les gains en capital comme les règlements d'assurance, les frais d'intérêt et les ventes de biens; les gains d'emploi d'un conjoint, jusqu'à un montant établi, une allocation pour chaque enfant à charge, etc. Ces déductions ont varié au fil du temps.

3) **Coûts de logement** - Ces paiements supportés par le ménage comprenaient ce qui suit : le principal et l'intérêt hypothécaire; les taxes foncières; le principal et l'intérêt pour la partie remboursable du prêt PAREL; le principal et l'intérêt reliés à d'autres prêts obtenus pour l'achat, la réparation ou l'amélioration de la propriété; les autres coûts de logement (services publics, assurance, etc.); et les mensualités du prêt-auto, des prêts personnels ainsi que des achats à tempérament.

4) **Augmentation des limites de prêt et de remise** - En avril 1976, le Mémoire général B-1084 de la SCHL augmentait les prêts et les remises maximums des prêts du PAREL pour propriétaire-occupant, pour les porter de 5 000 $ et de 2 500 $ à 10 000 $ et à 3 750 $ respectivement. La méthode selon laquelle les emprunteurs ayant un revenu supérieur à 6 000 $ pouvaient obtenir la remise maximum a été changée afin de décourager la rénovation partielle. Les emprunteurs ne pouvaient obtenir l'aide maximale que s'ils négociaient un prêt couvrant toute la rénovation. Les ménages ayant un revenu de 6 000 $ ou moins avaient droit à la remise totale. Pour les coûts se situant entre 2 500 $ et 3 750 $, la partie susceptible de remise devait correspondre au même pourcentage que le coût auquel le demandeur avait droit dans le cas de la première tranche de 2 500 $. Par exemple, si le revenu du ménage était de 8 000 $ et que le coût de réparation s'établissait à 3 200 $:

1re tranche de 2 500 $ du coût - 1 500 $ (60 %) de remise 1 000 $ remboursables

2e tranche de 700 $ du coût - 420 $ (60 %) de remise 280 $ remboursables

Total 3 200 $ du coût - 1 920 $ (60 %) de remise 1 280 $ remboursables

5) **Niveau de remise selon la région** - La remise pour le PAREL rural a été fixée au même niveau que le PAREL urbain pendant la première décennie d'application du programme. Puis, en 1984, on a approuvé des modifications majeures du PAREL rural qui reflétaient les coûts plus élevés ainsi que les revenus plus faibles des bénéficiaires des régions rurales. Trois régions géographiques ont été établies pour le calcul de la remise maximum offerte aux propriétaires-occupants. Dans la région 1, laquelle comprend de façon générale les provinces de l'Atlantique et la partie sud des six autres provinces, la remise est demeurée à 5 000 $, soit le même niveau que le PAREL urbain pour l'époque. La région 2 incluait la moitié nord des provinces où des remises plus élevées étaient disponibles (6 250 $). La région 3 était composée des deux territoires nordiques, du nord du Québec et du Labrador : la remise y atteignait 8 250 $. Dans toutes les zones, le prêt maximum disponible au titre du PAREL a été accru, passant à 25 000 $. Une aide additionnelle pour les travaux d'amélioration de l'accessibilité aux personnes handicapées était aussi offerte.

6) **Rapport d'amortissement total de la dette** - Le rapport d'amortissement total de la dette (ATD) était un guide pour la détermination de la capacité du demandeur de payer la partie remboursable d'un prêt pour la rénovation. Le rapport était calculé en faisant le total de tous les paiements annuels pour la propriété ainsi que des paiements fixes, divisé par le revenu brut annuel. On a fixé à 40 % le rapport ATD indiquant un endettement probablement trop élevé chez le demandeur. L'agent examinait le rapport ATD et tenait aussi compte de la situation du ménage pour établir les mensualités du PAREL que le budget du ménage pouvait supporter.

Notes - PAREL pour propriétaire-occupant (1986-1994)

1) **Aucun changement** - Les avantages offerts en vertu du PAREL pour propriétaire-occupant et dans les réserves n'ont pas changé avec l'adoption des nouvelles orientations en 1985.

Notes - PAREL pour propriétaire-occupant (1995-2000)

1) **Supplément spécial de prêt et de remise** - Un supplément de 25 % était aussi offert à l'égard du prêt maximum et de la remise maximum dans les endroits correspondant à la définition de région éloignée. Les régions éloignées s'entendaient des communautés (à l'intérieur ou à l'extérieur des réserves) et des régions 2 et 3 du PAREL dont la population était égale ou inférieure à 2 500 habitants et qui n'étaient pas accessibles à l'année longue par route, par chemin de fer ou par traversier.

2) **Aide maximum** - La remise était fondée sur le revenu du ménage en pourcentage du plafond de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI) de la région pertinente.

3) **Revenus redressés d'après la définition de l'ERMEM** - Pour déterminer le niveau de l'aide applicable, le revenu redressé du ménage a été élargi de manière à se fonder uniquement sur la définition employée en vertu des autres programmes de logement social postérieurs à 1985 (c.-à-d. l'Enquête sur le revenu des ménages et l'équipement ménager (ERMEM)).

Figure B3
Avantages - Sommaire comparatif
Détermination du prêt et de la remise au titre du PAREL locatif

Paramètres	Programme de 1973-1985	Programme de 1986-1994	Programme de 1995-2000
A. Information fournie par le client			
1) Coût des réparations	• Les coûts admissibles comprennent les réparations et les améliorations fondées sur les estimations des entrepreneurs ainsi que les coûts périphériques.	• Identique	• Identique
2) Loyers de l'ensemble	• Aucune limite de revenu. • Contrôles des loyers postérieurs au PAREL par l'entremise d'ententes.	• Confirmation que les loyers postérieurs au PAREL sont inférieurs aux loyers moyens du marché.	• Confirmation que les loyers antérieurs et postérieurs au PAREL sont inférieurs aux loyers médians du marché.
3) Revenus des locataires	• s.o.	• s.o.	• Confirmation que les locataires disposent de revenus inférieurs aux PRBI avant et après le PAREL.
B. Paramètres de financement de la SCHL			
1) Réparations/coûts admissibles (Normes PAREL)	• Réparations admissibles, tel que précisé dans les Normes PAREL. • Les travaux d'amélioration de l'apparence extérieure des logements sont admissibles.	• Identique • Inadmissible	• Identique • Inadmissible
2) Prêt maximum	• Prêt maximum (000)$/u Unité Lit Urb. Rural Logements locatifs 1974 - 5,0 1976 - 10,0 1985 - 10,0 25,0 Lits 1985 - 4,0 • Les propriétaires-bailleurs sont admissibles au prêt maximum d'après le nombre de logements ou de lits du bâtiment.	• Prêt résiduel max. de 25 000 $.	• Le propriétaire-bailleur doit absorber les coûts des réparations obligatoires qui excèdent le prêt susceptible de remise maximum disponible.
	• En 1979, les propriétaires-bailleurs devaient obtenir leur financement d'immobilisations des prêteurs privés; la SCHL	• Identique	• Identique

Paramètres	Programme de 1973-1985	Programme de 1986-1994	Programme de 1995-2000
	prêtait sur une base résiduelle dans les régions rurales.		
3) Remise maximum	• Remise max. (000) $/u R1 R2 R3 Logements locatifs 1974 - 2,5 1976 - 3,75 1978 - 2,5 1982 - 3,5 3,5 3,5 Maisons de chambres 1979 - 1,25 < 4 lits 2,00 > 3 lits 1982 - 1,75 < 4 lits 2,5 > 3 lits •Les propriétaires-bailleurs sont admissibles à l'aide maximum d'après le nombre de logements ou de lits du bâtiment.	• Remise max. (000) $/u R1 R2 R3 Logements locatifs 1985 - 12,0 12,0 12,0 Maisons de chambres 1985 - 6,0 6,0 6,0 • La remise de prêt moyenne selon le maximum établi par la SCHL dépend du coût total des travaux et des loyers postérieurs au PAREL. • La remise réelle dépend du rapport entre les loyers estimatifs postérieurs au PAREL et les loyers moyens du marché, conformément au tableau des facteurs d'aide, p. ex. les loyers postérieurs au PAREL correspondant à 50 % des LMM donnent droit à une remise complète; à 125 % des LMM, ils ne donnent droit à aucune remise.	• Remise max. (000) $/u R1 R2 R3 Logements locatifs 1995 - 18,0 21,0 27,0 Maisons de chambres 1995 - 12,0 14,0 18,0 • Seuls les coûts des réparations obligatoires des logements occupés par des locataires ayant des revenus inférieurs aux PRBI sont admissibles. • Une aide additionnelle est offerte dans les régions éloignées et isolées. • Jusqu'à 100 % des coûts admissibles de conversion des propriétés non résidentielles en appartements résidentiels ou en lits, jusqu'à concurrence du prêt susceptible de remise maximum disponible.
C. Durée du prêt			
1) Période de gain de la remise	• 5 ans	• Identique	• 4-15 ans
2) Amortissement du prêt remboursable	• 20 ans	• s.o.	• s.o.

Figure B4
Avantages - Sommaire comparatif
Détermination du prêt et de la remise du PAREL sans but lucratif

Paramètres	Programme de 1973-1985		
A. Information fournie par le client			
1) Coût des réparations	• Estimations fermes des coûts d'achèvement des réparations et des améliorations admissibles.		
2) Loyers de l'ensemble	• Contrôles des loyers portérieurs au PAREL seulement pour les parrains n'ayant pas conclu d'accord d'exploitation avec la SCHL.		
3) Revenus des locataires	• s.o.		
B. Paramètres de financement de la SCHL			
1) Réparations/coûts admissibles (Normes PAREL)	• Les coûts admissibles comprennent les réparations et les améliorations fondées sur les estimations des entrepreneurs ainsi que les coûts périphériques. • Les logements autonomes et les lits en foyer d'hébergement sont admissibles. • La conversion de bâtiments résidentiels existants afin d'y aménager un plus grand nombre de logements ou de lits est admissible. • Réparations admissibles, tel que précisé dans les Normes PAREL.		
2) Prêt maximum	• Prêt maximum (000) $/u Logement Urb. Rural Lit 1974 - 5,0 1,0 1985 - • Les organismes sans but lucratif sont admissibles au prêt maximum d'après le nombre de logements ou de lits de type foyer d'hébergement du bâtiment. • Des prêts directs de la SCHL sont offerts à un taux d'intérêt réduit.[1]		

Paramètres	Programme de 1973-1985		
	• En 1979, les organismes sans but lucratif devaient obtenir leur financement d'immobilisations des prêteurs privés; la SCHL prêtait sur une base résiduelle dans les régions rurales. • Prêts maximums établis par la SCHL et rajustés périodiquement.		
3) Remise maximum	• Remise max. (000) $/u R1 R2 R3 Logements 1974 - 2,5 1985 - 5,0 Logements et lits en foyer d'hébergement 1974 - 0,5 1981 - 1,25 < 4 lits 2,0 > 3 lits • Remise maximum établie par la SCHL. • Les parrains sont admissibles à la remise maximum d'après le nombre de logements ou de lits de type foyer d'hébergement du bâtiment.		
C. Durée du prêt			
1) Période de gain de la remise	• 5 ans		
2) Amortissement du prêt remboursable	• 20 ans		

Notes - PAREL sans but lucratif (1973-1985)

1) En avril 1981, les ensembles visés par le PAREL sans but lucratif devaient aussi obtenir du financement des prêteurs privés pour leurs prêts remboursables du PAREL.

Figure B5

Avantages - Sommaire comparatif

PAREL pour les personnes handicapées - Détermination du prêt et de la remise

Paramètres	Programme pour PO et locatif de 1973-1985	Programme de 1986-1994	Programme de 1995-2000
A. Information fournie par le client propriétaire-occupant et propriétaire-bailleur			
1) Coût des réparations	• Estimations fermes du coût d'achèvement des réparations et des améliorations admissibles pour les travaux admissibles du PAREL et les améliorations visant une personne handicapée.	• Estimations fermes du coût d'achèvement des réparations et des améliorations admissibles visant un logement pour personne handicapée, plus les coûts périphériques acceptables.	• Identique
2) Revenu redressé	• Les renseignements sur le revenu du ménage sont nécessaires pour déterminer le « revenu redressé » aux fins du calcul des montants de remise et de prêt remboursable.[2]	• Identique	• Identique
3) Coûts de logement	• Les coûts de logement du ménage sont nécessaires pour déterminer l'abordabilité du prêt remboursable.[3]	• Identique	• Identique
B. Paramètres de financement de la SCHL			
1) Réparations/coûts admissibles	• Réparations admissibles, tel que précisé dans les Normes PAREL.	• Le coût des modifications approuvées de l'accessibilité.	• La remise n'est offerte que pour les réparations obligatoires. • Les modifications doivent viser le logement et être reliées de manière raisonnable à l'invalidité des occupants handicapés.
2) Prêt maximum	• Prêt maximum (000) $/u Urb. Rural 1985 - 3,0 3,0 • Les prêts maximums sont établis par la SCHL et redressés périodiquement.	• Prêt maximum (000) $/u Urb. Rural 1986 - 10,0 10,0 Sur une base résiduelle	• Prêt maximum (000) $/u R1 R2 R3 1995 - PO et PB 18,0 21,0 27,0 • Supplément de 25 % offert dans les régions éloignées et isolées.[1]
3) Remise maximum	• Remise max. (000) $/u R1 R2 R3 1985 - Propr.-occ. 1,5 1,5 1,5	• Remise max. (000) $/u R1 R2 R3 1986 - Propr.-occ. 5,0 5,0 5,0	• Remise max (000) $/u R1 R2 R3 1995 - Propr.-occ.

Paramètres	Programme pour PO et locatif de 1973-1985	Programme de 1986-1994	Programme de 1995-2000
	Log. de propr.-bailleur 1,5 1,5 1,5 Lits 0,5 0,5 0,5	Log. de propr.-bailleur 3,0 5,0 5,0 Lits 2,5 2,5 2,5	12,0 14,0 18,0 Log. de propr.-bailleur 18,0 21,0 27,0 Lits
	• Remise réelle pour un revenu redressé de (000) $ Max. Nulle 1985 13,0 23,0 • La remise diminue pour s'annuler lorsque le revenu redressé atteint le plafond établi pour déterminer l'admissibilité au PAREL.	• Remise réelle pour un revenu redressé de (000) $ Max. Nulle 1986 23,0 33,0 • Identique	• Supplément de 25 % offert dans les régions éloignées et isolées.[1] • Remise réelle du propr.-occ. fondée sur le revenu redressé et le coût des réparations obligatoires en pourcentage du PRBI.[2] • La remise maximum est offerte à un taux de 60 % ou moins du PRBI; elle s'annule lorsque le revenu égale le PRBI. • PAREL dans les réserves - Les Limites de revenu pour les remises (LRR) s'appliquent, mais pas les PRBI. • Pour les propriétaires-bailleurs, 100 % de la remise est offert jusqu'à concurrence du prêt maximum pour les logements occupés par des locataires dont le revenu est inférieur au PRBI et pour les maisons de chambres dont les loyers sont inférieurs aux niveaux établis.
4) Prêt maximum remboursable	• Le prêt remboursable visant les coûts de réparation admissibles non couverts par le remise correspondra au montant le moins élevé entre le prêt maximum fixé par la SCHL ou un prêt abordable fondé sur un rapport ATD de 40 %. • Le rapport d'amortissement total de la dette (ATD) tient compte du revenu du ménage et de l'endettement pour établir la capacité du ménage de supporter le prêt remboursable.[3]	• Identique	• s.o.

Paramètres	Programme pour PO et locatif de 1973-1985	Programme de 1986-1994	Programme de 1995-2000
C. Durée du prêt			
1) Période de gain - PO	• 5 ans	• Identique	• 1-5 ans
de la remise - PCLDL	• 5 ans		
2) Amortissement du prêt remboursable - PO	• 20 ans	• Identique	• s.o.
PCLDL			

Notes - PAREL POUR LES PERSONNES HANDICAPÉES (1973-1985)

1) De 1973 à 1985, les travaux d'accessibilité étaient admissibles aux prêts et aux remises prévus dans le cadre des volets propriétaire-occupant et locatif du PAREL.

Figure B 6
Limites de revenu et prêts et remises maximums du PAREL

Date de la ligne de conduite et renvoi	Programme	Admissibilité	Prêt maximum		Remise maximum		Source
		Plafonds de revenu pour le prêt - Remise maximum	Travaux de rénovation	Travaux d'accessi-bilité	Travaux de rénovation	Travaux d'accessi-bilité	Ligne de conduite SCHL
13-08-73 (1)	U PO U app. L App. SBL Lits SBL	11 000 $ - 6 000 $	5 000 5 000 5 000 1 000		2 500 2 500 2 500 500		MG B-775
19-05-76 (2)	U PO U app. L		10 000 10 000		3 750 3 750		MG B-1084
12-05-78 (3)	U app. L		10 000		2 500		MG B-1279
04-07-7? (4)	U lits L <4 U lits L >3				1 250 2 000		MG B-1398
26-06-80	U PO	16 500 $ - 9 000 $					MG B-1506
23-04-81 (5)	App. SBL Lits SBL <4 Lits SBL >3				2 500 1 250 2 000		MG B-1618
22-11-82 (6)	PO App. L Lits L <4 Lits L >3	23 000 $ - 13 000 $	10 000	3 000	5 000 3 500 1 750 2 500	1 500 1 500 500 500	MG B-1732
-02-84 (7)	PO R 1 PO R 2 PO R 3		10 000U 25 000L		5 000 6 250 8 250	1 500 1 500 1 500	Évaluation du PAREL de 1986, p 12
12-12-85 (8)	App. L Lits L PO PH PH app. L PH lits L	33 000 $ - 23 000 $		10 000	12 000 6 000	 5 000 5 000 2 500	Ministre Orientation nationale de la politique du logement
- -95 (9)	PO/PB R 1 R 2 R 3 Apt L R 1 R 2 R 3 Lits L R 1 R 2 R 3 PAREL PH	Remise max. à 60 % des PRBI/LRR, annulation au niveau des PRBI/LRR. Revenus inférieurs aux PRBI et loyers ant. et post. inférieurs aux LMéM.	18 000 21 000 27 000 + 25 %*	Identique aux travaux de rénovation pour PO	12 000 14 000 18 000 + 25 %* 18 000 21 000 27 000 12 000 14 000 18 000	Identique aux travaux de rénovation pour PO, app. L et lits L	EALS 1995 (Examen annuel du logement social)

Notes générales -	PO	- Propriétaire-occupant
	App. L	- Appartement locatif
	Lit L	- Lit en foyer d'hébergement locatif
	PH	- Travaux d'accessibilité pour les personnes handicapées
	R 1, 2 et 3	- Régions 1, 2 et 3 (voir note 7)
	*	- Supplément de 25 % pour les régions éloignées.

Renvois -

1. Un dollar de remise pour chaque tranche de 2 $ de revenu au-dessus de 6 000 $, jusqu'à un maximum de 12 000 $ par année. À l'achèvement, les logements devaient être occupés par deux personnes et plus, dont un adulte et un enfant à charge de cet adulte.
2. La méthode a changé sur la façon dont un revenu supérieur à 6 000 $ donnait droit à la remise maximum. Pour décourager la rénovation partielle, les emprunteurs ne pouvaient maximaliser l'aide que s'ils obtenaient un prêt couvrant le coût de tous les travaux de rénovation. Auparavant, la remise complète était disponible avant de souscrire un prêt remboursable. Pour les prêts locatifs, les remises n'étaient plus entièrement disponibles avant la partie remboursable des prêts. La partie de la remise auquel un propriétaire-bailleur avait droit variait en fonction du coût des rénovations. Le taux d'acquisition de la remise par le propriétaire-bailleur dépendait du coût de rénovation par logement. La remise était directement proportionnelle au coût.
3. Les propriétés locatives (à l'exclusion des logements sans but lucratif) sont maintenant admissibles aux prêts maximums de 10 000 $ par logement; 50 % de la première tranche de 5 000 $ peut être remise jusqu'à concurrence d'un montant maximum de 2 500 $ par logement.
4. Les propriétés locatives (à l'exclusion des logements sans but lucratif) sont maintenant admissibles à une remise de 50 % des coûts de réparation admissibles, jusqu'à concurrence de 1 250 $ pour chacun des trois premiers lits/logements, et à une remise de 50 % des coûts de réparation admissibles, jusqu'à concurrence de 2 000 $ pour chaque lit/logement additionnel.
5. Les limites de remise applicables au PAREL privé ont été étendues au PAREL SBL (incluant les ensembles sans but lucratif et les compagnies de logement à dividendes limités gérées par des organismes caritatifs ainsi que les coopératives d'habitation permanente). En outre, les ensembles achetés avec l'aide prévue par l'article 95 de la LNH (anciennement 56.1) sont admissibles, au moment de l'acquisition, à de l'aide sous forme de prêts susceptibles de remise maximums de 3 750 $ par logement autonome.
6. Les prêts maximums pour les propriétaires-occupants atteignaient 13 000 $ lorsque des travaux d'accessibilité étaient entrepris en même temps que des travaux de réparation.
7. En 1984, trois régions géographiques ont été établies aux fins de la détermination de la remise maximum pour propriétaire-occupant. La région 1 comprenait les provinces de l'Atlantique et la moitié sud des six autres provinces. La région 2 comprenait la moitié nord des provinces. La région 3 se composait des deux territoires du Nord, du nord du Québec et du Labrador. Ce découpage faisait en sorte que toutes les régions assujetties à des coûts de transport anormalement élevés ainsi qu'à des problèmes de pénurie de gens de métier étaient admissibles à une aide plus élevée, peu importe qu'elles aient été situées dans des régions du sud ou du nord.
8. Ces changements représentaient la nouvelle orientation nationale de la politique du logement annoncée par le ministre responsable de la SCHL à la fin de 1985 et que l'on a appelée le « programme postérieur à 1985 ».
9. Ces changements représentent les améliorations majeures annoncées par le gouvernement en 1995. Le lecteur notera que la remise de prêt en vertu du PAREL locatif variait aussi dans les régions 1, 2 et 3 à compter de maintenant.

Annexe C

Variations de programme provinciales et partage des coûts f.-p.-t.

Variations de programme provinciales (1998-1999)[12]

Home Repair Program (Terre-Neuve)

Le Provincial Home Repair Program possède deux volets, le Home Renovation Program (HRP) et l'Urgent Response Program (URP). Le HRP aide les ménages aux revenus inférieurs aux plafonds de revenu pour le logement à réparer et à rénover les logements inférieurs aux normes qu'ils possèdent et qu'ils occupent afin de corriger les défectuosités relatives à la sécurité incendie ainsi qu'à la sécurité des personnes, de rendre les logements existants accessibles aux personnes handicapées ou d'apporter des modifications qui contribueront à maintenir les personnes âgées en perte d'autonomie dans leur logement pendant plus longtemps. L'URP aide les bénéficiaires de l'aide sociale aux prises avec des urgences qui menacent l'occupation continue de leur logement.

L'aide est fournie sous forme de prêt ou de subvention selon le revenu et le coût de l'aide admissible. Le prêt maximum remboursable est de 10 000 $, et la subvention maximum, de 5 000 $. Les ménages handicapés ont accès aux fonds des deux volets de programme et peuvent doubler ainsi l'aide maximum à laquelle ils ont droit.

F/P Repair Program (Nouveau-Brunswick)

Le F/P Repair Program offre de l'aide aux propriétaires-occupants à faible revenu pour réparer, rénover ou améliorer leurs logements inférieurs aux normes et les rendre conformes à un niveau minimal de salubrité et de sécurité. De l'aide est aussi offerte pour améliorer l'accessibilité des logements de type propriétaire-occupant ou locatif des personnes handicapées, pour apporter des modifications aux logements des personnes âgées en perte d'autonomie et pour les ménages admissibles qui souhaitent accueillir un parent âgé (cette dernière aide ne donne pas droit au soutien du fédéral). L'aide est fournie sous forme de prêt dont la totalité peut être remise. Bien que le montant de prêt ne soit pas plafonné, la partie maximum susceptible de remise est de 5 000 $ par logement. Les propriétaires-bailleurs sont admissibles à un prêt susceptible de remise seulement. Toute l'aide est ciblée vers les ménages aux revenus inférieurs aux plafonds de revenu pour le logement.

---

[12] SCHL, *Programmes de rénovation de la SCHL : Exercice financier 1998-1999*, p. 15.

Revitalisation (Québec)

L'objectif de ce programme consiste à revitaliser les anciens districts des centres urbains. Le programme accorde de l'aide financière aux propriétaires de maisons, de logements locatifs et de maisons de chambres qui présentent des défectuosités majeures ou qui ne respectent pas les règlements municipaux. La différence entre ce programme et le PAREL tient au fait que les paramètres sont fixés par chaque municipalité participante dans les limites établies par l'organisme provincial d'habitation. En outre, aucune limite de revenu n'est imposée aux occupants des propriétés qui bénéficient du programme. Cependant, l'entente conclue avec la province prévoit que les fonds correspondant à la part fédérale du budget doivent être alloués aux ménages dont les revenus sont inférieurs aux plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI). De même, l'aide fédérale-provinciale maximum par logement est de 13 500 $.

Programme d'adaptation de domicile (Québec)

L'objectif de ce programme destiné aux personnes handicapées consiste à fournir une aide financière couvrant le coût des modifications nécessaires pour rendre les propriétés accessibles à leurs occupants et les adapter aux besoins de ces derniers. L'aide maximum est de 16 000 $ pour un ménage de propriétaire-occupant, de 8 000 $ pour un ménage-locataire et de 4 000 $ pour un ménage qui loue une chambre. L'aide maximum admissible pour le partage des coûts est de 12 000 $. Si le programme n'est pas ciblé vers les ménages selon leur revenu, toute l'aide fédérale doit être affectée aux ménages dont le revenu est inférieur aux PRBI.

RénoVillage (Québec)

Ce programme destiné aux propriétaires-occupants à revenu modeste des régions rurales vise à les aider à réparer les défectuosités majeures présentées par leur logement. Le programme est semblable au PAREL pour propriétaire-occupant du fédéral sauf qu'il n'est offert que dans les régions rurales. En outre, la limite de revenu pour bénéficier de ce programme varie généralement entre 25 000 $ et 33 000 $. La subvention peut atteindre 90 % du coût des travaux admissibles, jusqu'à un maximum de 6 500 $. Le coût minimum est fixé à 2 000 $. Comme pour les deux autres programmes du Québec, les fonds fédéraux sont entièrement ciblés vers les ménages dont le revenu est inférieur aux PRBI.

AccèsLogis (Québec)

Au Québec, les fonds du Programme d'amélioration des maisons d'hébergement (PAMH) et du PAREL conversion sont alloués par l'entremise du programme AccèsLogis. Ce dernier peut servir à produire des logements sociaux pour les personnes à faible revenu, des logements pour les personnes âgées qui ont besoin d'aide et des logements spéciaux pour les personnes qui

requièrent des logements temporaires ou permanents. Un quatrième volet de programme a été ajouté pour inclure le PAMH; autrement, tous les paramètres du PAMH et du PAREL conversion de la SCHL s'appliquent.

Participation des provinces et des territoires

De 1973 à 1985, les provinces et les territoires ne participaient pas au partage des coûts du PAREL. Tout au long de la période postérieure à 1985, cette participation était offerte, moyennant une contribution minimale de 25 % à l'égard des coûts du programme. Cette exigence avait pour but d'accroître le budget global affecté au logement et, par conséquent, le nombre de logements aidés. La figure C1 montre la participation provinciale-territoriale au PAREL au cours de la période postérieure à 1985.

Figure C1

Modalités de partage des coût du PAREL

Propriétaire-occupant (PO), locatif/maisons de chambres (L/MC), pour les personnes handicapées (PH) et conversion (C)

Province/ territoire	Programme	Année															NOTE
		86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	
T.-N.	PO	84/16	80/20	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	50/50	50/50	50/50	1
	L/MC	84/16	80/20	75/25						75/25	75/25	75/25	75/25	s.o.	s.o.	s.o.	
	PH	84/16	80/20	75/25	75/25	75/25					75/25	75/25	75/25	55/45	56/44	56/44	
	C														100/0	100/0	
L.-P.-É.	PO	100/0	100/0	100/0						75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	
	L/MC	100/0	100/0	100/0						s.o.	s.o.	s.o.	75/25	s.o.	75/25	75/25	
	PH	100/0	100/0	100/0						75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	
	C														75/25	75/25	
N.-É.	PO	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	
	L/MC	100/0	100/0	100/0						75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	
	PH	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	
	C														75/25	75/25	
N.-B.	PO	75/25	75/25	75/25		75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	2
	L/MC	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	
	PH	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	
	C														75/25	75/25	
QUÉ.	PO	50/50	50/50	50/50		50/50	57/43	57/43	57/43	53.5/ 46.5		75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	
	L/MC					75/25				50/50	50/50	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	
	PH					75/25				50/50	50/50	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	
	C														s.o.	s.o.	
ONT.	PO	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	
	L/MC	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	
	PH	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	
	C														100/0	100/0	
MAN.	PO	100/0	[illegible]	100/0									100/0	100/0	75/25	75/25	

Province/ territoire	Année															NOTE
		86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96-97	97-98	98-99	99-00	00-01	
	L/MC	100/0	100/0	100/0		75/25							100/0	100/0	75/25	75/25	
	PH	100/0	100/0	100/0									100/0	100/0	75/25	75/25	
	C														75/25	75/25	
SASK.	PO	75/25	100/0	100/0						75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	
	L/MC	75/25	100/0	100/0									100/0	75/25	75/25	75/25	
	PH	75/25	100/0	100/0						75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	75/25	
	C														s.o.	s.o.	
ALBERTA	PO	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	
	L/MC	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	
	PH	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	
	C														100/0	100/0	
C.-B.	PO	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	
	L/MC	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	
	PH	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	100/0	
	C														100/0	100/0	
YUKON	PO	100/0	100/0	100/0				75/25	75/25				100/0	100/0	s.o.	s.o.	
	L/MC	100/0	100/0	100/0						s.o.	s.o.	s.o.	100/0	100/0	s.o.	s.o.	
	PH	100/0	100/0	100/0									100/0	100/0	75/25	75/25	
	C														100/0	100/0	
T.N.-O.	PO	100/0	100/0	100/0									100/0	100/0	s.o.	s.o.	
	L/MC	100/0	100/0	100/0									100/0	s.o.	s.o.	s.o.	
	PH	100/0	100/0	100/0									100/0	100/0	75/25	75/25	
	C														s.o.	s.o.	
NT	PO														s.o.	s.o.	4
	L/MC														s.o.	s.o.	
	PH														100/0	100/0	
	C														100/0	100/0	

Notes - Canada

- s.o. - Aucune application prévue
- Les coûts du PAREL dans les réserves sont entièrement supportés par le fédéral.
- Le PAREL conversion a été lancé en 1999 en vue de son application en 1999-2000.

1) Terre-Neuve
À compter de 1998-1999, les budgets du PAREL pour propriétaire-occupant et pour les personnes handicapées ont été administrés dans le cadre du Provincial Home Repair Program.

2) Nouveau-Brunswick
1986 - La SCHL et le Nouveau-Brunswick ont convenu de partager les contributions et les frais d'application du PAREL et du Programme de prêts pour l'amélioration de l'habitat de la province dans une proportion combinée de 75-25.
À compter de 1998-1999, les budgets du PAREL pour propriétaire-occupant et pour les personnes handicapées ont été administrés dans le cadre du F/P Repair Program.

3) Québec
En 1991, 1992 et 1993, les coûts ont été partagés dans une proportion de 75/25, pour le PAREL LRA, et de 50/50, pour le PAREL destiné aux non autochtones.
1. La SCHL a assumé 100 % des coûts du ____ et la SHQ a couvert 100 % des coûts du _____. EALS de 1993
En 1994 et 1995, le partage des coûts a été ramené rétroactivement à 53,5/46,5 % afin de refléter la participation des deux paliers de gouvernement.
En 1996-1997 et 1997-1998, les budgets des programmes PAREL du Québec étaient appliqués en vertu du programme de revitalisation de la province.
En 1998-1999, les budgets du PAREL pour propriétaire-occupant, pour les personnes handicapées et maisons de chambres étaient appliqués en vertu du programme RénoVillage, du Programme d'adaptation de domicile et du programme de revitalisation.

4) Nunavut
Est devenu un territoire en 1999.

Annexe D

Publications et rapports de recherche disponibles

La SCHL est devenue l'organisme canadien diffusant le plus d'information sur l'habitation. Grâce au Centre canadien de documentation l'habitation (CCDH), la Société possède la plus vaste sélection d'information sur le logement. Cette annexe est divisée en deux parties et elle décrit les publications et les rapports de recherche de nature générale et spécialisée actuellement disponibles par l'entremise du CCDH et qui portent sur la rénovation résidentielle ainsi que les programmes connexes. La première partie fournit de brèves descriptions des publications présentement offertes au public. Il s'agit de directives techniques bien présentées sur des sujets précis susceptibles d'intéresser les propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs qui prévoient rénover ainsi que les rénovateurs qui pensent accomplir les travaux eux-mêmes. Ces publications feront bénéficier leurs lecteurs de l'expertise de la SCHL en matière de logement et les aideront à prendre des décisions éclairées et rentables.

La SCHL soutient aussi la recherche de pointe visant à améliorer la qualité et l'abordabilité du logement. La deuxième partie contient une liste de plus de 60 rapports de recherche qui traitent des divers aspects de la rénovation. De l'information est aussi fournie à la fin de l'annexe E sur la façon d'obtenir des exemplaires des publications et des rapports de recherche.

PUBLICATIONS

Rénovation résidentielle

La Maison réinventée : Rénovation d'une maison d'après-guerre d'un étage et demi

Cette édition spéciale de *La Maison réinventée* a été conçue précisément pour vous indiquer tout ce que vous avez besoin de savoir à propos de la rénovation d'une maison d'après-guerre d'un étage et demi. Vous découvrirez tout sur les caractéristiques uniques de ces maisons, et la façon dont elles ont été élaborées, conçues et construites. La publication décrit le processus de rénovation, de la conception à l'achèvement, à l'aide de dessins détaillés, de feuilles de travail sur la planification de la rénovation et la vision, de listes de contrôle sur l'inspection de logement et d'outils de préparation des plans.

La Maison réinventée n'est que le début. La SCHL offre aussi les publications suivantes pour vous aider à réaliser vos projets de rénovation et de construction :

Construction de maison à ossature de bois - Canada

Le best-seller au pays pour ce qui est de la construction de maisons à ossature de bois. Compagnon indispensable des constructeurs et des rénovateurs, cet ouvrage richement illustré vous guide pas à pas, de l'excavation à la finition. Il constitue un outil de référence et d'apprentissage essentiel sur les chantiers. Mis à jour pour être conforme aux exigences du Code national du bâtiment de 1995, il contient de nouvelles illustrations et des tableaux de dimensionnement pratiques. Les mesures sont données en unités anglaises et métriques et des encadrés « À prévoir » et « Rappel » ont été ajoutés. L'ouvrage renferme également des conseils inspirés de la maison saine. Présenté dans une reliure spirale. Révisé en 1998. N° de commande 5031F

Glossaire des termes d'habitation

L'ABC des termes d'habitation! Savez-vous distinguer une poutre d'une ferme? Un châssis d'un appui de fenêtre? Ce dictionnaire du logement présente plus de 1 200 définitions à jour et donne l'équivalent anglais de chaque terme défini. Révisé en 1997. N° de commande 1166F

Pour plus d'information sur la rénovation résidentielle, consultez la série *Votre maison* de notre site Web à www.cmhc-schl.gc.ca

Guide d'inspection pour le propriétaire-occupant

Gardez votre maison saine à l'année longue! Le confort, la santé et la sécurité de votre famille dépendent de la salubrité de votre maison. Grâce à ce guide pratique et facile à suivre à l'intention des propriétaires-occupants, des bricoleurs-rénovateurs et des acheteurs de maison, vous pourrez vous assurer que votre maison est sûre, éconergétique et confortable à l'année longue, en moins de quelques minutes par semaine.

À l'intérieur, vous trouverez des conseils pour chaque pièce de votre maison sur les problèmes les plus courants et leurs solutions les plus efficaces, de même que notre outil d'évaluation pratique du propriétaire et notre calendrier d'entretien du sous-sol au toit, afin de vous aider à régler à l'avance les problèmes potentiels. Que vous achetiez une maison neuve, que vous rénoviez votre maisons actuelle ou que vous vouliez simplement garder votre maison salubre et sûre pour les années à venir, le Guide d'inspection pour le propriétaire-occupant vous aidera à protéger votre investissement le plus important, à l'intérieur comme à l'extérieur!

Solutions de construction : Recueil de solutions à l'intention des constructeurs et rénovateurs

Que vous débutiez dans le métier de la construction résidentielle ou que vous soyez un constructeur chevronné, le guide *Solutions de construction* vous est destiné. Dans ce guide, on définit le problème, on cerne la cause et on propose des solutions. Vous y trouverez toute l'information pour prévenir la réapparition du problème. (1998, 275 pages) N° de commande 2005F

Guide commercial du rénovateur

Si vous voulez réussir dans le domaine de la rénovation, vous ne pouvez pas vous passer de ce guide complet! Le professionnel trouve tout ce qu'il doit savoir pour exploiter une entreprise rentable : la planification commerciale, la gestion financière, les ressources humaines, les ventes et la commercialisation, l'établissement des coûts et les calculs estimatifs, la direction des travaux, les relations avec les clients et les moyens de soutenir la concurrence dans une industrie en pleine évolution. (1995, 184 pages) N° de commande 2019F

Guide technique du rénovateur

Ce guide permet d'aborder les projets de rénovation sous un angle tout à fait nouveau, en considérant la maison selon l'approche systémique qu'à élaborée la Société canadienne d'hypothèques et de logement. Cette approche tient compte de l'interaction de tous les systèmes d'une maison et de la manière dont la modification d'un système risque de se répercuter sur un autre. Ce guide est une ressource essentielle pour les constructeurs et les rénovateurs. En le jumelant au Guide commercial du rénovateur, vous aurez à portée de la main une combinaison imbattable en matière de gestion de projets de rénovation. (1998, 235 pages) N° de commande 6994F

Les combles habitables : Des possibilités nouvelles pour une idée ancienne

L'aménagement des vides sous toit est un moyen novateur dont disposent les constructeurs et les rénovateurs pour offrir une plus grande surface habitable aux acheteurs de maisons. Les combles habitables étaient courants au début du siècle et ils reprennent une place sur le marché du logement d'aujourd'hui. Ce livret décrit trois modèles de fermes qui rendent possible l'aménagement de combles habitables et qui en font une option économique lorsqu'elle est prévue dans les plans. (1991, 36 pages) N° de commande 6566F

Pour des relations efficaces avec les clients

Ne laissez pas de mauvaises relations avec les clients mettre votre entreprise en péril. Cette dramatisation des plus animées met en vedette un rénovateur et un client qui travaillent

ensemble pour faire le travail. C'est un guide point par point pour vous aider à établir de bonnes relations de travail avec vos clients. On y trouve aussi des conseils très utiles pour les propriétaires-occupants qui emploient un rénovateur. (18 min.) N° de commande VF030

Amélioration des espaces extérieurs de vieilles maisons

Un examen détaillé des questions et problèmes propres aux emplacements de vieilles maisons. Ce document saura intéresser les professionnels autant que les propriétaires-occupants enthousiastes. Comprend 99 photographies et 59 illustrations donnant des exemples précis et des solutions possibles. (1983, 73 pages) N° de commande 5603F

Rénovation

Programme d'aide à la remise en état des logements : Normes de remise en état : Guide des inspecteurs et des agents d'administration du PAREL

Des publications distinctes courant le PAREL pour propriétaire-occupant, locatif, maisons de chambres et pour les personnes handicapées établissent le type et la portée des travaux admissibles à du financement.

Bulletins techniques des constructeurs de la SCHL :

- **Pour une réfection sensée des vieilles maisons (LNH 5205)**
- **Programme d'aide à la remise en état des logements pour les personnes handicapées : Modifications admissibles : Guide des inspecteurs et des agents d'administration du PAREL (LNH 6810)**
- **Introduction à l'évaluation environnementale des sites (LNH 6788)**

Entretien des habitations

Manuel du propriétaire-occupant

Soyez plus compétitif et réduisez vos coûts du service après-vente : remettez un exemplaire personnalisé du Manuel du propritéaire-occupant à vos clients et donnez-leur ainsi accès à tous les renseignements dont ils ont besoin à propos de leur nouvelle maison. Le Manuel montre votre engagement en matière de service à la clientèle et il peut vous aider à conclure une vente. Quoi de mieux pour vos clients que le fait de posséder un exemplaire du Manuel du propriétaire-occupant leur permettant d'obtenir sur-le-champ la réponse à leurs questions, sans que vous n'ayiez à intervenir. Chaque relieur est rempli d'informations personnalisées sur la maison de votre client et son entretien, de même que de tableaux sur l'entretien saisonnier. Approuvé par l'Association canadienne des constructeurs d'habitations. (1999, plus de 150 pages) N° de commande 2323F PRIX SPÉCIAL DE LANCEMENT

Votre maison : L'entretien et la réparation

Il s'agit d'un guide complet et bien illustré comprenant une foule de renseignements sur l'entretien d'une maison : conseils sur l'entretien ménager, articles de base à inclure dans sa boîte à outils, comment remplacer un interrupteur d'appareil d'éclairage, faire des travaux de peinture et éliminer la condensation. Ce livret est idéal pour quiconque emménage dans sa première maison. (1985, 116 pages, 143 illustrations) N° de commande 5625F

Inspection, diagnostic et traitement d'un sous-sol humide

Votre sous-sol vous rend-il nerveux? Vous n'arrivez pas à déterminer si l'humidité que vous avez remarquée en bas est un ennui mineur ou le signe d'un sérieux problème? Cette publication populaire et primée peut vous aider à poser un diagnostic en vous faisant passer par des étapes claires et faciles : examen des symptômes, repérage des sources et des causes, choix de solutions. Listes de vérification pratiques facilitant la prise de décision. (1992, 122 pages) N° de commande 6542F 9,95 $

Nettoyer sa maison après une inondation

Ce livre de poche est destiné aux personnes victimes de graves dégâts causés par l'eau à la suite de fuites de conduits, de débordements d'égouts, d'une inondation ou d'un incendie. Malgré son petit format, ce livre déborde de renseignements des plus utiles sur le nettoyage de la maison, depuis sa décontamination jusqu'à la remise en état des installations électriques inondées et à la récupération des documents de valeur. (1994, 46 PAGES) N° de commande 6790F 3,95 $

Architecture de paysage et entretien des aménagements paysagers

Cette publication largement illustrée est indispensable aux professionnels et jardiniers paysagistes. On y trouve des conseils sur les aspects physiques et financiers de la construction et de l'entretien. Comprend une série de listes de contrôle commodes, 116 photographies et 104 illustrations. (1982, 148 pages) N° de commande 5477F

Guide d'amélioration de la résistance des habitations aux séismes

Si vous habitez dans l'Ouest canadien, dans le corridor Québec-Montréal-Ottawa-Toronto ou dans les provinces de l'Atlantique, vous êtes exposé aux secousses sismiques. Le Guide d'amélioration de la résistance des habitations aux séismes vous montre comment améliorer la capacité de votre maison de résister à un séisme. Les listes de vérification sont faciles à utiliser et vous permettent d'évaluer votre maison et vos biens, et d'apporter les améliorations requises pour que votre maison soit habitable après coup. (1998, 338 pages) N° de commande 6996F

Logements des personnes âgées

Maintenir l'autonomie des aînés par l'adaptation du domicile

Une maison confortable et sans danger est la clé de l'autonomie des personnes âgées. Cette vidéo pratique regroupe des personnes âgées et des consultants pour discuter d'une variété d'adaptations à la maison -- de la simple installation d'une barre de soutien dans la baignoire à des rénovations plus complexes. Une bonne source de renseignements pour les constructeurs, les rénovateurs ainsi que pour les personnes âgées et ceux qui leur fournissent des soins. La vidéo est accompagnée d'un guide d'auto-évaluation et du livret Vivre à domicile en toute confiance qui examine les services sur lesquels vous pouvez compter en cas de nécessité comme les voisins, le numéro 911, les groupes de bénévoles et les moniteurs électroniques. Un questionnaire pratique vous aide à cerner les services qui répondent le mieux à vos besoins. (1993, 34 minutes) N° de commande 4033F

Les pavillons-jardins et l'histoire de Marguerite Chown

Beaucoup de Canadiens âgés vivent de façon autonome, mais ils ont parfois besoin d'aide pour entretenir leur maison. Les aînés, les rénovateurs et les concepteurs voudront sûrement voir cette vidéo en deux parties. La première porte sur les logements temporaires situés sur des propriétés résidentielles. La deuxième montre comment les petites rénovations apportées à la maison de Marguerite Chown lui ont permis de demeurer autonome chez elle, malgré sa mobilité réduite. (1991, 14 minutes) N° de commande VF041

Maison saine

La SCHL croit possible de concevoir et d'utiliser les maisons de manière plus saine et plus durable. La maison saine est un concept de la SCHL pour la construction d'une maison plus écologique qui est fondé sur cinq éléments clés : la santé de l'occupant; l'efficience énergétique; l'utilisation efficiente des ressources; la responsabilité environnementale et, bien entendu, l'abordabilité. En suivant les directives expliquées dans les publications suivantes, vous pouvez rendre votre maison plus conviviale pour l'environnement et plus confortable pour vous.

Guide d'assainissement de l'air : Comment cerner et régler les problèmes de qualité de l'air de votre habitation

Voici un premier pas vers l'amélioration de la qualité de l'air dans votre maison. Ce guide vous aidera à évaluer la qualité de l'air, à déceler les contaminants et leurs sources et à décider des mesures correctives à prendre. Il contient de l'information cruciale pour les asthmatiques, les personnes souffrant d'allergies ou de maladies respiratoires ou les hypersensibles aux polluants environnementaux. Comprend un plan d'action personnel. (Révisé en 1998, 34 pages) N° de commande 6696F

Une maison plus saine

Un spécialiste entraîne les propriétaires d'une maison ancienne typique à la recherche de ce qui les rend malades dans leur maison. L'expert utilise la publication de la SCHL, le Guide d'assainissement de l'air, pour donner des instructions pas à pas pour repérer et éliminer les contaminants de l'air intérieur. (1994, 30 minutes) N° de commande VF057

Matériaux de construction pour les personnes hypersensibles à l'environnement

Cette publication renferme de l'information pratique pour les personnes qui souffrent d'hypersensibilité aux polluants environnementaux, d'asthme grave ou d'allergies ainsi que pour celles qui construisent des habitations à leur intention. Elle dresse une liste conviviale de 180 produits et propose la meilleure information disponible issue à la fois de publications et de l'expérience de personnes hypersensibles. Elle comprend des instructions pour procéder soi-même à des analyses ainsi qu'un index détaillé. (Révisé en 1997, 260 pages) N° de commande 6743F

Rénovation de la maison saine

Rénovation de la maison saine est un guide pratique et interactif pour la planification d'un projet de rénovation, du début jusqu'à la fin, que vous engagiez un entrepreneur ou que vous fassiez les travaux vous-même. L'ouvrage, qui convient aux travaux majeurs comme aux travaux mineurs, permet au lecteur de choisir l'information nécessaire pour prendre des décisions. Le guide utilise une approche systémique de la planification des projets de rénovation qui contribue à protéger la santé des occupants, à réduire la consommation d'énergie, à économiser les ressources naturelles, à réduire les effets environnementaux et à trouver un équilibre entre les coûts et la faisabilité. (1999, 312 pages) N° de commande 2173F

RAPPORTS DE RECHERCHE SUR LA RÉNOVATION RÉSIDENTIELLE

1. Accessibilité universelle et travaux de rénovation réalisés dans le cadre du PARCQ (1991)
2. Aperçu de la rénovation résidentielle (1988)
3. Aperçu de la rénovation résidentielle : rapport sommaire (1988)
4. Avant de rénover... Catalogue de publications, guides, vidéos, LNH 6372 (1998)
5. Avoiding Renovation Hazards (1991), Booklet, NHA 6560, Poster, NHA 6558
6. Before you renovate... Renovation Guide and Catalogue, NHA 6372 (1998)
7. A Better Way to Renovate = Une meilleure façon de rénover (1998)
8. Code and Approval Process Models for Residential Renovation: Case Study = Modèles de code et de processus d'approbation de rénovation résidentielle : étude de cas (1995)

9. Consultation Paper on Housing Renovation = Document de consultation sur la restauration des logements (1987)
10. La consultation sur la restauration des logements : Le consensus de la première série de consultations et les options de la deuxième série = Renovation Consultation Process (1988)
11. Construction Waste Management Pilot Demonstration Rifle Range Renovation Project, Saint John, N.B. April-May 1993 = Opération témoin de gestion des déchets de construction, projet de rénovation de Rifle Range, Saint John (Nouveau-Brunswick), avril - mai 1993
12. Consumer Information Report on Renovation (1989)
13. Consumer Renovation Information Guide = Guide de la rénovation à l'intention du consommateur, NHA/LNH 6369, (1994)
14. Designing for Disassembly (1998)
15. Document de consultation sur la restauration des logements = Consultation Paper on Housing Renovation (1987)
16. Dynamique de la famille et adaptabilité du logement (1993)
17. Effectiveness of Clean-Up Techniques for Leaded Paint Dust (1992)
18. Efficacité des techniques de nettoyage de la poussière de peintures à base de plomb (1992)
19. Étude de faisabilité pour une enquête sur les intentions d'achat ou de rénovation des consommateurs (1998)
20. Étude sur les besoins des consommateurs pour un service de consultation technique en rénovation domiciliaire (1991)
21. Évaluation du programme d'aide à la remise en état des logements (1986)
22. Évaluation du projet de réaménagement de l'ensemble Benny Farm : rapport final (1998)
23. Evaluation of the Energy Conservation Impact of the Residential Rehabilitation Assistance Program (1992)
24. Evaluation of the Residential Rehabilitation Assistance Program: Executive Summary (1986)
25. Family Dynamics and Dwelling Adaptability (1993)
26. Feasibility Study for a Survey of Consumer Intentions to Buy or Renovate (1998)
27. Feasibility Study of a Warranty System for Residential Renovation (1985)
28. Final Report on the Public Consultations on Residential Renovation in Canada = Rapport définitif de la consultation publique sur la restauration des logements au Canada (1989)
29. Les garanties de travaux de rénovation résidentielle : un outil pour améliorer le marché de la rénovation (1988)
30. Guide de la rénovation à l'intention du consommateur = Consumer Renovation Information Guide, LNH/NHA 6369 (1994)
31. High-Rise Apartment Repair Needs Assessment (1996)
32. Homeowner Motivation and Revitalization of Older Residential Neighbourhoods: A Study of Incumbent Upgrading in Winnipeg (1999)

33. Housing Renovation Codes: Report on a Forum Sponsored by CMHC = Codes de rénovation résidentielle : Rapport sur le forum parrainé par la SCHL (1993)
34. Incumbent Upgrading Implications for Residential Revitalization = Effets des améliorations apportées par les occupants sur la regénération résidentielle (1994)
35. Lead Precautionary Measures (1992)
36. Liste de modifications à vérifier : L'accessibilité des bâtiments grâce au PAREL pour les personnes handicapées (1991)
37. Living with Revitalization (1993)
38. Local Indicators of Renovation Spending = Indicateurs locaux sur les dépenses de rénovation (1997)
39. Le marché de la rénovation et sa clientèle (1994)
40. Une meilleure façon de rénover (1998)
41. Mesures de sécurité en rénovation (1991), brochure, LNH 6561, affiche, LNH 6559
42. Méthodes de rénovation pour constructions à ossature d'acier et placage de brique : étape n° 1 : attaches de briques (1992)
43. Modèles de code et de processus d'approbation de rénovation résidentielle : étude de cas = Code and Approval Process Models for Residential Renovation: Case Study (1995)
44. A Modification Checklist: Accessibility for Disabled Persons Using the Residential Rehabilitation Assistance Program for the Disabled (1991)
45. National Survey of Renovators: Needs and Attitudes about Training and Human Resource Development = Enquête nationale auprès des rénovateurs : besoins et attitudes concernant la formation et le perfectionnement des ressources humaines (1993)
46. Opération témoin de gestion des déchets de construction, Projet de rénovation de Rifle Range, Saint John (Nouveau-Brunswick) avril-mai 1993 = Construction Waste Management Pilot Demonstration Rifle Range Renovation Project, Saint John, N.B. (1993)
47. Précautions concernant le plomb (1992)
48. Promoting Healthy Housing and Energy Efficiency Approaches in Major Home Renovations: A Case Study Analysis: Final Report (1998)
49. Rapport définitif de la consultation publique sur la restauration des logements au Canada = Final Report on the Public Consultations on Residential Renovation in Canada (1989)
50. Rapport sur la démonstration en rénovation de Red Deer (Alberta) (1995)
51. Recreational Home Conversion in Canada = Transformation des chalets d'été au Canada (1993)
52. Regeneration of Regent Court Federal/Provincial Public Housing Project, Regina, Saskatchewan (1987)
53. Renovation and Technological Change in the Single Family Housing Market in Canada, 1900-2005 (1998)

54. Renovation Consultation Process: Round One Consensus and Round Two Options = La consultation sur la restauration des logements : Le consensus de la première série de consultations et les options de la deuxième série (1988)
55. Renovation Express = Rénovation Express
56. The Renovation Market and Renovation Consumers = Le marché de la rénovation et sa clientèle (1994)
57. Rénovation résidentielle : le cadre industriel : rapport sommaire (1996)
58. Renovation Strategies for Brick Veneer Steel Stud Wall Construction = Méthodes de rénovation pour constructions à ossature d'acier et placage de brique (1992-1994)
    - Task 1: Brick Ties - Options for Remediation
    - Task 2: Four Remedial Tie Systems - Development and Conformance Testing
    - Task 3: Some Performance Considerations
    - Task 4: Dinal Remedial Tie System
    - Task 5: Summary Report
59. Rental Repair and Renovation Expenditure Survey: Analysis of Pilot Test: Final Report (1994)
60. Réparation des tours d'habitation : Évaluation des besoins (1996)
61. Report on the Red Deer, Alberta Renovation Demonstration (1995)
62. Resident Survey for the Uniacke Square Regeneration Initiative (1987)
63. Residential Rehabilitation Assistance Program Evaluation (1986)
64. Residential Renovation Data (1989)
65. Residential Renovation Industry Framework: Summary Report (1996)
66. Residential Renovation Overview (1988)
67. Residential Renovation Overview: Summary Report (1988)
68. Residential Retrofit Potential in Canada (1996)
69. Review of Research on Residential Renovation (1989)
70. Review of Retrofit Design for an Environmentally Hypersensitive Client:Lynn Morrison Case Study (1991)
71. Safe Housing Standards for Affordable Renovation = Normes de logement sécuritaire pour une rénovation abordable (1996)
72. The Social and Geographical Impacts of Gentrification on Vancouver's West Side (1991)
73. Study of Home Adaptations Carried Out Under the RRAP-D and HASI Programs: Final Report (1994)
74. A Study of the Residential Renovation Industry in Nova Scotia: Final Report (1988)
75. Study on the Needs of Consumers for a Residential Renovation Technical Advisory Board: A Summary Report (1991)

76. Towards Healthy House Renovations: Research on Trends and Practices Relating to Healthy Housing, Indoor Air Quality and Ventilation within the Residential Renovation Industry (1997)
77. Trends in Home Renovation: Consumer and Producer Perspectives (1989)
78. Ville St-Laurent Revisited: Wartime Housing and Architectural Change, 1942-1992 = Ville-Saint-Laurent revisitée : logements construits pendant la guerre et changements architecturaux, 1942-1992 (1997)

Accès aux publications et aux rapports de recherche de la SCHL

Publications

Les Canadiens peuvent facilement se procurer les publications de la SCHL auprès de points de vente au détail et des bureaux régionaux de la Société. On peut rejoindre la SCHL au :

1 800 668-2642 (à l'extérieur du Canada, composez le (613) 748-2003);
par télécopieur au :
1 800 245-9274 (à l'extérieur du Canada, composez le (613) 748-2016).

Pour rejoindre la SCHL en ligne, visitez sa page Web à www.cmhc-schl.gc.ca

This publication is also available in English under the title *All about Housing: Your Information Products Catalogue From Canada's Housing Experts*, NHA 2404.

Rapports de recherche

Les résidents du Canada peuvent aussi se procurer ces rapports de recherche.

Faites parvenir votre demande à :
Société canadienne d'hypothèques et de logement
Centre canadien de documentation sur l'habitation
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Chapitre E

Bibliographie

ADAMSON, Robert T. *A Real and Enduring Achievement - Housing a Nation: 40 years of Achievement*, Ottawa, SCHL, 1986.

ANDERSON, Judith. *CMHC Program Evaluation of the Rehabilitation Assistance Program: Summary Report*, Toronto (mémoire de maîtrise en travail social), University of Toronto, 1986.

ANDERSON, George. *Programs in Search of a Corporation: The Origins of Canadian Housing Policy 1917-1946, Conférences sur la politique du logement au Canada, numéro 1*, Ottawa, SCHL, décembre 1987.

ANDERSON, George. *Conférences sur la politique du logement au Canada, numéro 2, 1944-1967*, Ottawa, SCHL, mars 1988.

ANDERSON, George. *Conférences sur la politique du logement au Canada, numéro 3, 1967-1984*, Ottawa, SCHL, mars 1989.

ANDERSON, George. *The Great Housing Policy Debates, Conférences sur la politique du logement au Canada, numéro 4*, Ottawa, SCHL, 1990.

ATKINS, Julian. *Good Memories-- I'm Gonna Stay: The Impact of the RRAP Program on Elderly Homeowners in Vancouver.* Burnaby, C.-B., département de géographie, Simon Fraser University, 1987.

ATKINS, Julian. *Good Memories-- I'm Gonna Stay: The Impact of the RRAP Program on Elderly Homeowners in Vancouver: Summary Report*, Burnaby, C.-B., département de géographie, Simon Fraser University, 1987.

AXWORTHY, Lloyd. *The Housing Task Force - A Case Study*, Winnipeg, Institute of Urban Studies, 1970.

BARTON-ASCHMAN CANADA LIMITED. *The Conduct of the Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP): A report to the Neighbourhood Residential Improvement Division of the Central Mortgage and Housing Corporation*, Toronto, Barton-Aschman Canada Limited, 1976.

BAXTER, Donald M., et Mary Ellen JOHNSON. *Citizen Participation in Urban Renewal: Kingston's experience with the Neighbourhood Improvement and Residential Rehabilitation Assistance Programs*, Kingston (mémoire de maîtrise en planification urbaine et régionale), Queen's University, Kingston, 1974.

BURNABY (C.-B.). *Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP) Application for RRAP Area Designation and Status Report*, Burnaby, C.-B., Director of Planning, 1979.

CALGARY (Alberta). *Established Communities in Calgary: An Evaluation*, Calgary, The Planning Department, 1974.

CALGARY (Alberta). *Planning Information*, Calgary, The Planning Department, 1980.

CANADA. *Orientation nationale de la politique du logement*, déclaration de l'Honorable Bill McKnight, ministre responsable de la Société canadienne d'hypothèques et de logement, Ottawa. 12 décembre 1985.

CANADA. *Programmes de rénovation de la SCHL : Exercices financiers 1996-1997, 1997-1998, 1998-1999 et 1999-2000*, Ottawa, Division de l'aide au logement.

CANADA. *Document d'étude sur le logement*, Ottawa, gouvernement du Canada, janvier 1985.

CANADA. *Final Report of the Subcommittee on Housing and Community Planning*, Ottawa, Edmond Cloutier, Printer to the King's Most Excellent Majesty, 1943.

CANADA. *Rapport final de La Commission royale sur les peuples autochtones, volume 3, chapitre 4*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 21 novembre 1996.

CANADA. *Rapport du Groupe d'étude sur les programmes de logement au Groupe de travail ministériel chargé de l'examen des programmes*, Ottawa, Centre d'édition, juin 1985.

CANADA. *Report of the Federal Task Force on Housing and Urban Development*, Ottawa, Information Canada, janvier 1969.

CANADA. *Report of the Special Task Force on Rural and Native Housing*, Ottawa, SCHL, avril 1977.

CANADA. *Stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1991.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT.[13] *Document de consultation pour la restauration des logements*, Ottawa, SCHL, 1987.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *A Profile of Successful Maintenance and Occupancy Experience in Canada: Executive Summary*, Ottawa, Division de l'amélioration des logements, juillet 1982.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Statistiques du logement au Canada*, Ottawa, Division des services statistiques, de 1973 à 1998.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Programmes de rénovation de la SCHL : Exercices financiers 1995, 1996-1997, 1997-1998, 1998-1999 et 1999-2000*, Ottawa, Division de l'aide au logement.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Les besoins impérieux de logement au Canada*, Ottawa, Centre des relations publiques, 1991.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Corporate Profile*, Ottawa, Centre des relations publiques, 1988.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Évaluation des initiatives de logement dans le cadre de la stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées*, Ottawa, Services de vérification et d'évaluation, mars 1998.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Evaluation of the Energy Conservation Impact of the Residential Rehabilitation Assistance Program*, Ottawa, SCHL, 1993?

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Evaluation of the Neighbourhood Improvement Program, Analysis of Program and Case Study Data*, Ottawa, Division de l'amélioration des logements et des quartiers, 1979.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Evaluation of the Neighbourhood Improvement Program, Main Report*, Ottawa, Division de l'amélioration des logements et des quartiers, 1979.

---

[13] En juillet 1979, la Société centrale d'hypothèques et de logement changeait de nom pour celui de la Société canadienne d'hypothèques et de logement.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Evaluation of the Residential Rehabilitation Assistance Program: Complete Draft Report,* Ottawa, SCHL, Division de l'évaluation de programme, 1985.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Evaluation of the Residential Rehabilitation Assistance Program: Executive Summary,* Ottawa, SCHL, Division de l'évaluation de programme, 1986.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Rapport définitif de la consultation publique sur la restauration des logements au Canada*, Ottawa, août 1989.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Un toit pour tous - Quarante années de réalisation*, Ottawa, SCHL, 1986.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Housing Rehabilitation Skills Training Centre,* Ottawa, SCHL, Mémoire général B-1718, 15 septembre 1982.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Inspection Guidelines: Residential Rehabilitation Assistance Program (RRAP), National Housing Act,* Ottawa, SCHL, 1982.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *New RRAP (P) - Rental (Urban) Rooming House Guidelines,* Ottawa, SCHL, Mémoire général B-1398, 4 août 1979.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Operational Reviews of Delivery Agents,* Ottawa, SCHL, Avis PAREL n° 92-060, 3 août 1992.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Procedures for Batch Rehabilitation in Atlantic Canada,* Ottawa, SCHL, Gardner Pinfold Consulting Economists Limited, octobre 1984.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Rental RRAP - Targeting to Rooming Houses and Hostels*, Ottawa, SCHL, Avis PAREL n° 88-034, 18 avril 1988.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Report on the Residential Rehabilitation Assistance Program: Joint CAHRO/CMHC Task force on RRAP,* Ottawa, SCHL, 15 mai 1981.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Residential Rehabilitation Assistance Program Delivery Handbook,* Ottawa, SCHL, 1979.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Residential Rehabilitation Assistance Program Evaluation,* Ottawa, SCHL, Division de l'évaluation de programme, mars 1986.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Programme d'aide à la remise en état des logements : normes pour la remise en état des immeubles résidentiels,* Ottawa, SCHL, 1981.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *RRAP (D) Special Purpose Projects & Emergency Shelters*, Ottawa, SCHL, Avis PAREL n° 88-036, août 1988.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *RRAP Capital Budget Control Plan,* Ottawa, SCHL, Avis PAREL n° 83-016, 20 avril 1983.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *RRAP Homeowner Standards for Rehabilitation: A Guide for RRAP Inspectors and Delivery Agents,* Ottawa, SCHL, 2000.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Second RRAP Loans*, Ottawa, SCHL, note d'information interne, Groupe de l'amélioration des logements, 1er juin 1992.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Examen annuel du logement social*, Ottawa, SCHL, Division de la planification et de l'analyse des programmes, de 1989 à 1995.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Social Housing Review: Background Document for Federal Consultation on Housing,* Ottawa, SCHL, Division de l'évaluation de programme, 1984.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Standards for the Rehabilitation of Residential Buildings*, Ottawa, SCHL, Mémoire général B-1369, 29 mars 1979.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Normes pour la remise en état des immeubles résidentiels*, Ottawa, SCHL, 1983.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Standards for the Rehabilitation of Residential Buildings: Residential Rehabilitation Assistance Programs,* Ottawa, SCHL, 1986.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Étude des adaptations réalisées dans le cadre des programmes LAAA et PAREL-PH,* Ottawa, Social Data Research Limited, octobre 1994.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *L'état du parc de logements au Canada*, Ottawa, SCHL, Le point en recherche et développement : Série socio-économique, numéro 2, octobre 1991.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *The Provinces and Property Maintenance By-laws: A Review of Provincial Enabling Legislation, Policies and Activities, Executive Summary,* Ottawa, SCHL, Division de l'amélioration des logements et des quartiers, 1984?

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *La consultation sur la restauration des logements : Le consensus de la première série de consultations et les options de la deuxième série,* Ottawa, SCHL, 1988.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *The Rural and Native Housing Program Evaluation,* Ottawa, SCHL, Division de l'évaluation de programme, février 1992.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *The Urban Residential Rehabilitation Assistance Program and the Neighbourhood Improvement Program: 1981 Trends Report,* Ottawa, SCHL, 1981.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Update on CHARO/CMHC Task Force Report*, Ottawa, SCHL, Avis PAREL n° 83-014, 6 mai 1983.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Urban Priority List for RRAP,* Ottawa, SCHL, Division de l'analyse et des prévisions du marché en conjonction avec la Division de l'amélioration des logements ainsi que les coordonnateurs, Planification et recherche des régions de l'Atlantique, du Québec, de l'Ontario, des Prairies et de la C.-B., 1981.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Manuel des usagers du programme d'aide à la remise en état des logements en milieu urbain,* Ottawa, SCHL, Division de l'amélioration des logements et des quartiers, octobre 1981.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *You've applied for a RRAP loan. What next?* Ottawa, SCHL, 1979.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Aperçu de la rénovation résidentielle : Rapport sommaire,* Ottawa, SCHL, Division de l'évaluation de programme, 1988.

ASSOCIATION CANADIENNE DES RESPONSABLES DE L'HABITATION ET DE L'URBANISME. *More Mileage out of the Rehab. Dollar,* Impact (mars-avril 1979), p. 25.

CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL. *Proceedings of the Canadian Conference an Housing Rehabilitation, Montreal 1973,* Ottawa, CCDS, 1974.

CONSEIL CANADIEN DE DÉVELOPPEMENT SOCIAL. *Where the $200 Million Went: A commentary of the 1970 CMHC $200 million "innovations" program,* Ottawa, CCDS, Housing Committee, 1971.

CARLSON, David. *Réanimation urbaine en Amérique du Nord : Comparaison entre les programmes canadiens et les programmes américains de conservation des quartiers et de restauration de l'habitat,* Ottawa, département d'État chargé des Affaires urbaines, 1978.

CARTER, Tom. *Neighbourhood Improvement: The Canadian Experience,* London, dans *Neighbourhood Regeneration: An International Evaluation,* édité par Rachelle Alterman et Göran Cars, Mansell, 1991.

CASKIE, Donald. *Renovation in the 1990's: The Industries Viewpoint,* Ottawa, Association canadienne des constructeurs d'habitations, 1987.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *An Interim Report on the Findings of the Task Force on Urban Assistance,* Ottawa, SCHL, Division du Plan, juin 1971.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *A Review of the Department of Northern Saskatchewan's Delivery of the RNH Residential Rehabilitation Assistance Program (Section 34.1, NHA) as prepared by a Joint CMHC-DNS Committee,* Ottawa, SCHL et Regina, Department of Northern Saskatchewan, 1978.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Guidelines to be used in reviewing municipal minimum property and maintenance standards,* Ottawa, SCHL, Mémoire général B-775, 16 août 1973.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Here's Help to Fix up Your Home,* Ottawa, SCHL, 1978.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Low Income Housing: Policy Options,* Ottawa, SCHL, Division du Plan, 10 septembre 1971.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Monitoring & Evaluation,* Ottawa, SCHL, Division de l'amélioration des logements et des quartiers, 1975.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Native Housing Report,* Ottawa, SCHL, Division du Plan, 1972.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *NIP, RRAP & Urban Renewal Trends 75/76,* Ottawa, SCHL, Division de l'amélioration des logements et des quartiers, 1976.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *NIP/RRAP Trends 1975.* Ottawa, SCHL, Division de l'amélioration des logements et des quartiers, 1976.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Occupancy and Building Maintenance Standards,* Ottawa, SCHL, Mémoire général B-804, 17 décembre 1973.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Report on Policy Development in Central Mortgage and Housing Corporation,* Ottawa, SCHL, Division du Plan, 27 juillet 1971.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Residential Rehabilitation: Policy and Program 1972-73,* Ottawa, SCHL, Division du Plan, 8 décembre 1971.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Rehabilitation: A Program Proposal,* Ottawa, SCHL, Task Force on Low Income Housing, document de travail n° 1, 1971.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Report of the Special Task Force on Rural and Native Housing,* Ottawa, SCHL, avril 1977.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Residential Rehabilitation and Conversion Assistance Program,* Ottawa, SCHL, Mémoire général B-775, 16 août 1973.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Residential Rehabilitation Program: Evaluation of Effectiveness,* Ottawa, SCHL, Groupe de l'analyse des programmes, 197?

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Residential Rehabilitation: Policy and Programme - Revised,* Ottawa, SCHL, Division du Plan, 1971.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *RRAP Monitoring,* Ottawa, SCHL, Mémoire général B-1177, 9 juin 1977.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *RRAP/ERP Rural and Native Housing Program,* Ottawa, SCHL, note de service interne, Division du logement rural et autochtone, vers 1975.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Rural and Native Housing Program: RRAP,* Ottawa, SCHL, note de service provisoire du directeur de programme, Division de l'amélioration des logements, aux directeurs régionaux et provinciaux de la Société concernant le lancement du PAREL rural, vers 1974.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Rural RRAP Delivery Handbook,* Ottawa, SCHL, 1978.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Rural RRAP Designated Areas,* Ottawa, SCHL, 197?

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Standards for the Rehabilitation of Residential Buildings,* Ottawa, SCHL, Mémoire général B-1087, 1er juin 1976.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *The Residential Rehabilitation Assistance Program in NIP and Specially Designated Urban Areas. Trends Report,* Ottawa, SCHL, 1977.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Urban Assistance Policy Alternatives - 1971-2,* Ottawa, SCHL, Urban Assistance Team, Division du Plan, septembre 1971.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Working Paper No. 1, Rehabilitation: A Program Proposal,* Ottawa, SCHL, Task Force on Low Income Housing, 1971.

CITY OF HALIFAX. *The Life Cycle of RRAP in the City of Halifax,* Halifax, 1982.

CITY OF REGINA. *Inner City Renewal Program Evaluation,* Regina, Planning and Building Department, 1995.

CITY OF SYDNEY. *"Someone Should Do Something.. To Help Improve Our Neighbourhood",* Sydney, Nouvelle-Écosse, Neighbourhood Improvement Program, 197?

CUMBERLAND DISTRICT PLANNING COMMISSION. *Neighbourhood Selection Report: Neighbourhood Improvement and Residential Rehabilitation Assistance Programs: "Core and Southeast Amherst" NIP area, Town of Amherst, Nova Scotia,* Amherst, Cumberland District Planning Commission, 197?

DAVIS, Christine. *Étude des adaptations réalisées dans le cadre des programmes LAAA et PAREL-PH,* Ottawa, Social Data Research Limited, octobre 1994.

DENNIS, Michael, et Susan FISH. *Le logement des bas salariés : programme à la recherche d'une politique : sommaire et recommandations,* Toronto, Hakkart, 1972.

DENNIS, Michael. *Low Income Housing: Task Force Report,* Ottawa, SCHL, 1972.

DIGBY (N.-É.). *Town of Digby Neighbourhood Selection Report: Neighbourhood Improvement and Residential Rehabilitation Assistance Programs,* Digby, ville de Digby, 1978.

EKOS RESEARCH ASSOCIATES INC. *Major Report of the Study to Measure Physical Housing Condition and Estimating Rehabilitation Need and Potential,* Ottawa, 1981.

EDMONTON (ALBERTA). *Canora, 1974-1976,* Edmonton: Planning Dept., Rehabilitation and Redevelopment Section, 1974.

ENGELAND, John, *Developing Homeless Individuals and Families Information System,* Ottawa, SCHL, Bulletin du Comité national de recherche sur le logement, automne 1999.

FANNIE MAE. *Papers Presented at the Tri-Country Conference on Facing Up to Housing and Urban Issues,* Washington, Office of Housing Research, 1992.

GARDNER PINFOLD CONSULTING ECONOMISTS LIMITED. *Procedures for Batch Rehabilitation in Atlantic Canada,* Ottawa, SCHL, 1984.

HALE, Robert L. Jr. *A Profile of Successful Maintenance and Occupancy Experience in Canada: Executive Summary,* Ottawa, SCHL, Division de l'amélioration des logements, juillet 1982.

HORNSBY, Keith. *A Rehabilitation Skills Training Centre : helping the housing industry adjust to rapidly changing needs,* Ottawa, SCHL, 1982.

HORNSBY, Keith. *Upgrading of the Existing Housing Stock: Programs and Policies in Canada,* Ottawa, SCHL, 198?

IRVING, Ruth Ann, et Jeffrey PATTERSON. *Rehabilitation: Analysis and Recommendations: A Working Draft,* Ottawa, SCHL, Low Income Housing Research Group, 1971.

JOYCE, Kathy. *An Overview of the Social Housing Programs,* Ottawa, SCHL, Section de l'évaluation des programmes, 1981.

KALMAN, Harold D. *Heritage-Sensitive Rehabilitation and RRAP,* Ottawa, SCHL, Division de l'élaboration de propositions, 1980.

LARSSON CONSULTING LTD. *Survey of RRAP PWD (RRAP FOR THE D),* Ottawa, SCHL, 1989.

LAPOINTE, Yolande, et al. *A Study of Tenant Displacement Associated with the Residential Rehabilitation Assistance Program in Ottawa,* Ottawa, School of Urban and Regional Planning, Université d'Ottawa, 1982.

PARTI LIBÉRAL. *Pour la création d'emplois : Pour la relance économique : Le plan d'action libéral pour le Canada,* Ottawa, Parti libéral, 1993.

MARK, Jonathan H., et Michael A, GOLDBERG. *An Analysis of the Effect of the Residential Rehabilitation Assistance Program on Housing Values,* Ottawa, SCHL, 1984.

MCLAUGHLIN, MaryAnn Mather. *An Economic Analysis of Home Improvement Expenditures Under RRAP,* Ithica, thèse (doctorat), Cornell University, 1984.

MIRON, John R, *Housing in Postwar Canada: Demographic Change, Household Formation, and Housing Demand,* Kingston & Montreal, McGill-Queens University Press, 1988.

OTTAWA (ONTARIO). *Public Renovation Funding and the Control of Rents - Financement public de renovations et contrôle des loyers,* Ottawa, ville d'Ottawa, Community Development Department, 1982.

PETER BARNARD ASSOCIATES. *A Review of RRAP Control Procedures,* Toronto, Peter Barnard Associates, 1975.

ROSE, Albert. *Canadian Housing Policies - 1935-1980,* Toronto, Butterworth and Company, 1980.

ROSTUM, Hussein. *Complément de l'évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements,* Ottawa, Groupe d'évaluation des programmes, Division de la planification interne, Société centrale d'hypothèques et de logement, 1978.

ROSTUM, Hussein. *Évaluation de l'action du PAREL auprès des propriétaires-locateurs de sept zones municipales,* Ottawa, SCHL, Division de la planification interne, Section de l'évaluation des programmes, 1978.

ROSTUM, Hussein. *An Evaluation of RRAP for Landlords in Seven Municipal Areas,* Ottawa, SCHL, 1978.

ROSTUM, Hussein. *An Evaluation of the Rural and Native Housing Program: Report 1,* Ottawa, SCHL, Division de la planification interne, Section de l'évaluation des programmes, 1978.

ROSTUM, Hussein. *A Follow-up to the Evaluation of the Residential Rehabilitation Assistance Program,* Ottawa, SCHL, Division de la planification interne, Section de l'évaluation des programmes, 1978.

ROSTUM, Hussein. *Programme d'aide à la remise en état des logements: évaluation du rendement.* Ottawa, SCHL, Division de la planification interne, Section de l'évaluation des programmes, 1978.

ROSTUM, Hussein. *Report on the Achievements of the Rural Residential Rehabilitation Assistance Program,* Ottawa, SCHL, 1979.

ROSTUM, Hussein. *Residential Rehabilitation Assistance Program: An Evaluation of Performance,* Ottawa, Division de la planification interne, Section de l'évaluation des programmes, 1977.

ROSTUM, Hussein. *Urban RRAP Client and Cost Data Base,* Ottawa, Division de la planification interne, Section de l'évaluation des programmes, 1977.

SCANADA CONSULTANTS LIMITED. *Trois décennies d'innovation en technologie du bâtiment résidentiel de 1966 à 1996,* Ottawa, SCHL, 1998.

SIMMONS, Laura. *Évaluation des effets des 1re et 2e cours du CFRH sur l'application du PAREL,* Ottawa, SCHL, Division de l'amélioration des logements et des collectivités, Centre de formation pour la restauration des habitations, 198?

SIMMONS, Laura. *Evaluation of the Impact of RSTC Courses 1 and 2 on RRAP Delivery,* Ottawa, SCHL, Division de l'amélioration des logements et des collectivités, Centre de formation pour la restauration des habitations, 198?

SKABURSKIS, Andrejs. *Déterminants de la remise en état des logements : études des facteurs pris en compte par les demandeurs du PAREL (P): résumé,* Ottawa, SCHL, 1983.

SKABURSKIS, Andrejs. *Determinants of Rental Rehabilitation: A Study of Factors Considered by RRAP (P) Applicants: Summary,* Ottawa, SCHL, 1983.

SMITH, Jack E. *The Evolution of Residential Rehabilitation: Proceedings from the 2nd. Canadian Building Congress,* Toronto, 1979, p. 125-130.

SOCIAL POLICY RESEARCH ASSOCIATES . *An Evaluation of RRAP: A Report on the Urban Residential Rehabilitation Assistance Program as seen by the Homeowner and Landlord Clients, and the Municipal Agents who Deliver the Program,* Ottawa, SCHL, 1979.

SOCIAL POLICY RESEARCH ASSOCIATES . *An Evaluation of RRAP: Appendix B, C, D, E & F,* Ottawa, Social Policy Research Associates, décembre 1979.

SOCIAL POLICY RESEARCH ASSOCIATES . *Une évaluation du PAREL: rapport sur le Programme urbain d'aide à la remise en état des logements vu par les propriétaires-occupants et les propriétaires-bailleurs et les agences municipales qui acheminent le Programme,* Ottawa, SCHL, 1979.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Directives touchant les inspections: Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL). Loi nationale sur l'habitation,* Ottawa, SCHL, 1982.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Document de consultation sur la restauration des logements,* Ottawa, SCHL, 1987.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Évaluation du Programme d'aide à la remise en état des logements: résumé à l'intention de la direction,* Ottawa, SCHL, Division de l'évaluation de programme, 1986.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Normes pour la remise en état des immeubles résidentiels,* Ottawa, SCHL, 1983.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Normes pour la remise en état des immeubles résidentiels: programme d'aide à la remise en état des logements et programme d'aide à la remise en état des logements pour les handicapés,* Ottawa, SCHL, 1986.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Programme d'aide à la remise en état des logements: normes pour la remise en état des immeubles résidentiels,* Ottawa, SCHL, 1981.

SOCIÉTÉ CANADIENNE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Vous avez fait une demande de prêt au titre du PAREL. Que faut-il faire par la suite?* Ottawa, SCHL, 1979.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Nous vous offrons de vous aider à remettre votre maison en état,* Ottawa, SCHL, 1978.

SOCIÉTÉ CENTRALE D'HYPOTHÈQUES ET DE LOGEMENT. *Programme d'aide à la remise en état des logements: manuel des usagers,* Ottawa, SCHL, 1979.

TSANG, Eric. *Residential Rehabilitation in Canada: A Technical Paper,* Ottawa, SCHL, Program and Market Requirements Division, Construction Industry Unit, 1979.

TUCKER, Earl Nathan. *The External Benefits of Government Subsidized Rehabilitation Programs,* Vancouver, thèse (M Sc. en administration des affaires), University of British Columbia, 1983.

UNIVERSITY OF MANITOBA RESEARCH LTD., et DSI Tandem Co-op Resources Ltd. *Need for Repair: An Evaluation of Alternative Question Phrasing,* Winnipeg, Université du Manitoba, 1988.

URBAN DIMENSIONS GROUP, et Robert Mills Associates. *Neighbourhood Improvement Program. Residential Rehabilitation Assistance Program. Delivery System and Impact Evaluation: Case Studies,* 1976.

U.S. DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT, et la Société canadienne d'hypothèques et de logement. *Housing Affordability Problems and Housing Need in Canada and the United States, A Comparative Study,* Washington, U.S. Department of Housing and Urban Development, 1981.

WALOFF, Nicholas. *The Potential for Residential Rehabilitation in Canada: A State-of-the-Art Review of Assessment Techniques and Their Results - Draft,* Ottawa, SCHL, Division de l'analyse et des prévisions du marché, 1981.

WILLSON, Katherine. *Housing Rehabilitation in Canada: A Review of Policy Goals and Program Design. Major Report; no. 16,* Toronto, Centre for Urban and Community Studies, University of Toronto, 1980.

YAUK, Tom. *Le programme d'aide à la remise en état des logements: exposé des positions,* Ottawa, Association canadienne des responsables de l'habitation et de l'urbanisme, 1985.

YAUK, Tom. *The Residential Rehabilitation Assistance Program: Position Paper,* Ottawa, Association canadienne des responsables de l'habitation et de l'urbanisme, 1985.